L'INTENDANCE MILITAIRE

PENDANT LA GUERRE

DE 1870-1871

JUSTIFICATION. — RÉORGANISATION

PAR

Anatole BARATIER
SOUS-INTENDANT MILITAIRE
OFFICIER DE LA LÉGION D'HONNEUR.

PARIS
LIBRAIRIE MILITAIRE DE J. DUMAINE
LIBRAIRE-ÉDITEUR
30, Rue et Passage Dauphine, 30

1871

TABLE DES CHAPITRES.

Avertissement vii

Avant-propos 1

Chapitre Ier. —Comment peuvent vivre les grandes armées en opérations 5

— II. —Ce qu'a fait l'intendance aux armées d'opérations pendant la guerre de 1870-71. 22

— III. —Organisation et attributions du corps de l'intendance militaire. — Origine réelle des transformations projetées. 57

— IV. —Étude sur le mécanisme administratif actuel. 70

— V. —Des principes en matière de contrôle. 84

— VI. —La séparation de l'inspection aux revues et du commissariat des guerres est-elle utile? 97

— VII. —Discussion des divers projets de réorganisation administrative. 104

— VIII.—De la délégation ministérielle à donner à l'état-major général pour l'exercice de l'administration, au moyen des divers services spéciaux. 112

— IX. —Du recrutement dans le corps des administrateurs 130

— X. —Résumé 143

AVERTISSEMENT.

Le travail que je soumets au public était achevé et prêt à être édité lorsqu'a paru l'Histoire de la deuxième armée de la Loire, par le général Chanzy.

L'étude attentive de cet important ouvrage démontrera à tous que je n'ai pas envisagé avec exagération la situation administrative de cette armée et la part prépondérante qui revient au général en chef dans le succès de l'intendance militaire.

En publiant *in extenso* tous ses ordres généraux, le général Chanzy a fait une œuvre non-seulement loyale, mais surtout intelligente; car il a mis en relief, avec une évidence incontestable, le soin qu'il a pris de s'occuper de tous les détails et spécialement l'art qu'il a déployé dans la conduite du matériel roulant.

La page 182 de cet ouvrage demeurera, pour l'intendance militaire, une haute récompense de ses efforts et une réelle consolation de toutes les injustices qui l'accablent.

Après avoir loué sans réserve l'activité de tout le

personnel administratif, l'honorable général ajoute : « Il est bon de faire ici justice des attaques *immé-« ritées* dont l'administration de la deuxième armée « a pu être l'objet de la part de certaines gens qui « ne jugeaient que d'après les plaintes qu'ils enten-« daient, sans en vérifier l'exactitude... »

La presse, qui s'est acharnée après nous, aura-t-elle la loyauté de reproduire cette seule page ?

AVANT-PROPOS.

L'Assemblée nationale va entreprendre une tâche qui entre toutes est grande et patriotique, celle de réorganiser l'armée française sur des bases nouvelles et solides.

Placée au-dessus de toutes les ambitions et des mesquines passions, au-dessus des préoccupations intéressées qui semblent dominer les différentes armes, en dehors des influences personnelles, l'illustre Assemblée cherchera, j'en ai l'assurance, à dégager les grands principes qui doivent présider à cette réorganisation.

Cependant cette tâche est ardue et les difficultés à vaincre sont complexes : car si le réformateur doit avec raison se méfier de l'influence des habitudes du passé, il doit se garder des conceptions irréfléchies et injustes. La difficulté de se dégager des anciens errements n'est, en semblable matière, pas plus dangereuse que l'excessive et hâtive ardeur des impatients.

Jusqu'à ce jour l'esprit public s'est principalement occupé de l'importante question du recrute-

ment qui domine toutes les autres. Mais, après cette question, viendra inévitablement l'organisation des différentes armes et celle de tous les services.

Je veux, dans ce mémoire, examiner ce qui intéresse le corps de l'intendance militaire si décrié dans ces derniers temps. Je veux, dans la mesure de mes forces, exposer les causes de l'injuste poids qui le charge en ce moment. Pour cela j'examinerai comment il a dû et pu fonctionner dans le cours de la douloureuse guerre contre la Prusse aux diverses armées d'opération; je ferai voir comment on doit vivre et pourquoi l'on n'a pas vécu. Mais, après avoir raconté et expliqué les détails de deux désastres administratifs, mon regard s'arrêtera avec fierté sur une campagne bien pénible de quatre mois, pendant laquelle l'intendance militaire, secondée enfin par l'intelligence du commandement, a montré qu'elle pouvait encore bien faire.

A la lueur de ce grand et incontestable contraste, je rechercherai s'il est bien vrai que l'organisation actuelle de l'administration militaire soit la cause des premiers malheurs, et si je combats les principes trompeurs que l'on a voulu nous opposer dans un but trop intéressé, du moins je ferai ressortir loyalement quels motifs impérieux exigent aujourd'hui que l'intendance militaire n'administre aux armées comme à l'intérieur du territoire que par la délégation de l'état-major général.

Bien des gens vont se demander pourquoi semblable tâche est entreprise devant le public par un modeste ouvrier. Je répondrai simplement que je veux secouer cette espèce d'engourdissement moral qui semble étreindre ceux que l'injustice accable;

je dirai patriotiquement que je sens dans mon cœur cet amour de mon pays devant lequel s'effacent les préjugés et les intérêts personnels; je sens ce feu intérieur qui m'a fait supporter avec courage et fermeté les peines inouïes d'une si longue campagne, noyées aujourd'hui dans l'amer calice des haines et des injustices.

CHAPITRE Ier.

Comment peuvent vivre les grandes armées en opérations.

Depuis bien des années déjà l'intendance militaire, dont les attributions étendues et l'influence morale portent ombrage à tant de monde, était minée d'une manière quelquefois sourde, quelquefois éclatante, mais toujours sans grand succès pratique. Cependant, grâce aux derniers événements, les haines ou la malveillance se sont réveillées avec ardeur parce qu'elles y ont trouvé un puissant élément de destruction qu'il ne s'agissait plus que de bien exploiter.

En effet, dès le début de la guerre si malheureuse, qu'une folle présomption venait d'allumer, le désordre est survenu dans le service des subsistances militaires et les premières impressions que la retraite de Freschwiller et le désastre de Sedan ont laissées dans l'opinion publique ont, depuis cette époque, poursuivi l'intendance avec une opiniâtreté

et une force dont il ne faut pas méconnaître la portée.

Mais, pour bien comprendre la série des circonstances qui ont influé sur cet important service administratif, il faut préalablement jeter un rapide coup d'œil sur les principes qui doivent servir de base à la subsistance des grandes armées modernes, principes que nous ont fait perdre de vue quarante années de paix européenne, et surtout la déplorable école de la guerre d'Afrique.

Les grandes armées agglomérées, soit qu'elles opèrent, soit qu'elles stationnent, n'ont absolument que deux moyens de se procurer la subsistance de chaque jour: Ou bien elles vivent sur place, c'est-à-dire sur les ressources du rayon très-limité qu'elles occupent: ou bien elles se font amener par les moyens de transport disponibles, sur fer, sur terre et quelquefois par eau, les ressources préparées dans les magasins en arrière d'elles. Deux termes expressifs et usuels rendent bien dans le langage militaire ces deux modes essentiellement différents: *vivre sur le pays, vivre sur ses convois.*

Pour qu'une armée opère rapidement sans crainte d'être arrêtée dans ses mouvements par le retard des convois ou la rupture des voies ferrées, sans crainte d'être alourdie par la masse de ses voitures ; pour qu'elle demeure libre de ses opérations et sans dépendance avec ses magasins toujours longs à mouvoir, il faut absolument qu'elle vive sur le pays.

Sous le Consulat et sous l'Empire, jusque vers 1809, nos grandes armées possédaient parfaitement ce secret qui tenait un peu à ce qu'elles étaient victorieuses.

Cependant les opérations militaires qu'il fallut exécuter en Pologne et plus tard en Russie firent insensiblement prendre l'habitude de la subsistance par convois.

Il semble que l'art de vivre sur le pays se soit perdu, car nous lisons, dans le récit de la campagne de 1813, des détails attristants qui rappellent singulièrement les mauvais jours de la dernière guerre.

Cependant, en 1866, l'armée prussienne nous donnait, sous ce rapport, une leçon décisive. Après Sadowa, du 5 au 19 juillet, la 1re armée et l'armée de l'Elbe, réunies sous le commandement du prince Frédéric-Charles, ont marché droit sur Vienne, à travers la Bohême et la Moravie, pendant qu'à leur gauche, la 2e armée poursuivait l'armée autrichienne en retraite sur Olmütz, et couvrait l'audacieux mouvement de la principale armée. Cette marche étonnante de l'Elbe au Danube, exécutée en quinze jours, avec un seul repos, sur un parcours de plus de 300 kilomètres, à la vitesse considérable de 22 kilomètres par jour, a cependant été effectuée sans le secours des voies ferrées que barraient encore deux places fortes, et sans ligne de magasins, qui, par voie de terre, eussent été inutiles avec une semblable vitesse. Quand on médite cette admirable marche, on reste confondu de ce que peut une pareille armée que les plus grandes difficultés de subsistances n'arrêtent pas.

En France, l'armée du Prince Royal nous a donné un exemple du même genre.

Dès le 25 août, cette armée, qui observait les mouvements de la nouvelle armée de Châlons, des-

cendait le cours de la Meuse en tenant les défilés de l'Argonne occidentale; sentait, dès le 28, le contact des corps français; le 30, nous rejetait de Beaumont et Mouzon sur Sedan, où elle obligeait à capituler, le 2 septembre, une armée de plus de cent mille hommes. Cette armée venait de parcourir 135 kilomètres avec une vitesse considérable, en s'éloignant de Commercy, où elle avait quelques magasins. A Sedan, la ligne d'étapes s'allongea jusqu'à 140 kilomètres dans la direction de Pont-à-Mousson, qui demeurait alors la grande gare de ravitaillement de l'armée prussienne. Mais, dès le surlendemain de la capitulation, la presque totalité des armées du prince royal et du prince de Saxe se dirigeait, par Rethel, Laon et Reims, droit sur Paris, qu'elles atteignaient et investissaient, du 15 au 19 septembre, sans avoir pu utiliser, depuis le 25 août, ni la ligne de l'Est, que barrait encore la place de Toul, ni le chemin de fer des Ardennes, que barraient Thionville et surtout Mézières.

Sans doute aucune armée ne peut très-longtemps subsister dans de pareilles conditions; mais il est certain que l'armée prussienne possède parfaitement l'art de se passer de ses lignes de communication pendant la durée toujours limitée des grandes opérations, et ce n'est pas la moindre raison de sa supériorité.

Ce secret que nous avions autrefois, nous l'avons perdu. Peut-être, d'instinct, en pays étranger, l'aurions-nous retrouvé. En tous cas, il faut absolument le rechercher.

De l'exploitation des ressources du pays.

Or, les deux grandes causes qui permettent à l'armée prussienne de faire ce que nous ne faisons pas, sont, je n'hésite pas à le dire, en premier lieu : *l'usage régulier du cantonnement avec l'obligation de la nourriture imposée aux habitants;* en second lieu, *la détermination journalière des zones d'alimentation* de chaque brigade, combinée avec l'usage régulier de *l'action individuelle et directe des corps de troupes.*

Aussi les divisions prussiennes en opération, *loin de tout attendre de* l'*action unique de leur administration*, *ont-elles à peine besoin d'un service administratif au milieu d'elles.* Les généraux, la statistique en main, assignent tels villages à telle division ou brigade. Le cantonnement s'opère avec la méthode que l'on sait; on place quelques sentinelles chez les marchands de vin, d'épiceries, de charcuterie, chez les bouchers et les boulangers, afin de donner aux habitants eux-mêmes la possibilité de s'approvisionner et l'on ne s'occupe plus du reste; chaque famille a reçu son contingent de soldats et doit les nourrir.

Alors, il ne s'agit plus, comme chez nous, de délivrer au soldat son invariable ration de pain, riz, sel, sucre, café et viande fraîche : tout est mis à contribution ; le jambon que l'on fume sous la cheminée, le lard qui est en réserve sur la planche, les oignons du jardin, la poule de la basse-cour, les choux, les œufs, les châtaignes, les fruits, le vin ou la bière, la farine dont on fait une galette ; tout y passe, avec un peu d'inégalité, il est vrai, suivant les chances

du cantonnement ; mais aussi le but est atteint, les troupes abritées contre les intempéries sont commodément et rapidement nourries (1).

Comprend-on maintenant pourquoi les Prussiens, qui respectent généralement les propriétés habitées, dévalisent systématiquement et par principe les maisons abandonnées. C'est tout simplement pour punir l'habitant dont la fuite est une cause de gêne pour la subsistance de l'armée.

Il est évident que lorsque dix ou douze mille hommes viennent ainsi s'abattre, comme une nuée de sauterelles, sur une petite commune de 800 à 1,000 âmes, et imposer à chaque être l'obligation d'en nourrir dix ou quinze, il ne peut rester le lendemain de grandes ressources à exploiter de nouveau.

L'application de cette méthode pousse donc le général en chef à faire marcher chaque jour en avant ses colonnes, afin de changer de place, et tandis qu'avec nos convois, nous tendons toujours à ralentir la marche des armées, eux tendent toujours à l'accélérer. L'intérêt stratégique se trouve ainsi toujours d'accord avec l'intérêt de la subsistance.

Cependant, quand le contact de l'ennemi s'accentue, quand une bataille est imminente, ou quand des circonstances fortuites exigent en un même point un rassemblement considérable, le cantonnement peut devenir dangereux ou impossible.

---

(1) Rien de plus simple que de payer ces sortes de fournitures si variées. Chaque corps de troupe dépose à la mairie un bon de tant de journées de nourriture, que l'on rembourse à raison de 1 fr., 1 fr. 25 ou 1 fr. 50, suivant le tarif que fixe le général en chef. Aux armées de la Loire, les isolés n'ont pas vécu autrement dans la plupart des communes qu'ils traversaient.

Alors il faut bivouaquer ou camper, et la fourniture par distribution devient indispensable.

Dans ces conditions, il devient beaucoup plus difficile de vivre exclusivement sur le pays; mais encore, si l'on veut en tirer tout le parti possible, il faut agir avec ordre, méthode et vigueur. Le point important est de déterminer les *zones d'alimentation*, d'assigner une commune pour le moins à chaque division, lors même que cette commune ne serait pas celle sur laquelle on campe. Le chef militaire (et non pas l'intendant) fait venir le magistrat municipal et ordonne que les vivres soient apportés au camp par les habitants. Quand cette démarche est faite avec adresse et fermeté, elle réussit; mais l'appareil de la force convenablement employé, *surtout dans son propre pays*, demeure indispensable et *les simples agents de l'administration sont impuissants à rien obtenir*. De cette manière, on peut avoir un peu de pain, quelques légumes, des salaisons et surtout des liquides, toutes denrées dont la répartition ne laisse pas que d'être encore difficile.

Voilà comment on peut exploiter, pour vivre, les ressources du pays. Comme on le voit, la base absolue de cette méthode est l'ordre, c'est-à-dire le cantonnement méthodique et la détermination des zones d'alimentation.

A ce sujet, je ne saurais mieux faire, pour tracer l'image de ce j'ai vu en 1870, que de transcrire l'extrait suivant du savant cours d'administration de l'éminent Odier (1). « Imaginez, au contraire, une

---

(1) Cours d'administration d'Odier, livre XXII, chapitre 4, tome VI, édition 1827.

« division, un corps d'armée où ces détails sont né-
« gligés : On arrive à la position, les chefs aban-
« donnent leurs troupes, les soldats sont épars et le
« camp désert. L'un cherche du bois, un autre de
« l'eau, celui-ci de la paille; des vivres, des four-
« rages; le domicile des citoyens est violé, les den-
« rées gaspillées, les caves enfoncées, les greniers
« vidés. L'autorité des officiers est méconnue. Sous
« prétexte de se procurer le nécessaire, on enlève
« le superflu. Dans ce pillage, les soldats de service
« manquent de tout, une partie des autres reste
« dans les maisons d'où la générale peut à peine
« les arracher; d'autres s'égarent en s'étendant de
« village en village et, perdant la trace de leurs
« corps, sont perdus pour la campagne. C'est ce que
« nous avons vu en 1813. »

Ainsi qu'on le voit, l'exploitation des ressources du pays d'après la méthode classique qui n'est autre que la méthode prussienne, a pour base le développement de l'action individuelle et directe des corps de troupe sous la direction et sous la surveillance des chefs militaires. L'administration de la division ou du corps d'armée intervient à peine dans ce système, pour aider et pour solder; et son effacement est précisément la base du succès, car son action forcément limitée en un seul point du territoire à exploiter ne saurait amener qu'une inefficace concentration.

L'administration prussienne est cependant là, elle aussi; mais pour donner aux ressources du pays l'appoint des approvisionnements de réserve, ainsi qu'on le verra plus loin.

En France, nous n'agissons plus ainsi. Comme

dans nos expéditions algériennes, nos colonnes ne pouvaient trouver ni villages, ni abris, ni habitants, ni ressources locales à l'exception d'un peu d'orge dans les silos, il a bien fallu vivre sur ses convois. Dès lors, nous avons pris l'habitude de camper régulièrement en dehors des centres habités, et de faire chaque jour aux troupes en campagne, l'invariable distribution de nos invariables denrées. L'idée si simple de la nourriture forcée par l'habitant (même dans son propre pays, en payant toutefois) avec le corollaire obligé du cantonnement, a complétement disparu de nos mœurs, de nos tendances, de nos institutions. Au début de cette guerre, bien peu d'officiers eussent été partisans de cette méthode qu'ils soupçonnaient à peine, *habitués qu'ils sont à compter sur l'intendance pour les faire vivre, et à se désintéresser des moyens de faire subsister le soldat.*

Aussi dans nos armées, sans convoi, nous ne pouvons plus vivre un seul jour. Notre grand souci est la création des magasins, le ravitaillement et la marche de nos convois, afin d'arriver chaque jour à joindre les éléments multiples et dispersés qui doivent y puiser. Les quelques réquisitions locales, qu'à grand'peine nous parvenons à faire exécuter par les municipalités dans les lieux de passage, ne sont que les appoints insignifiants de nos ressources de l'arrière.

On conviendra qu'il faut un certain courage pour oser préconiser le cantonnement que le maréchal Bugeaud était si fier d'avoir remplacé par la méthode du campement sous la tente-abri, déclarant « que les soldats se perdent par le cantonnement

« et deviennent excellents très-rapidement par le « campement où ils vivent dans un exercice conti- « nuel sous l'œil et dans la main de leurs officiers. »

L'illustre maréchal parlait ainsi au point de vue des exigences de l'Algérie d'abord; au point de vue du campement prolongé ensuite. Loin de le contredire, je crois, comme lui, que les soldats se gâtent quand le cantonnement se prolonge et se prolonge dans le même endroit; mais il ne s'agit ici que de la période spéciale des opérations actives, et il demeure entendu que si, dans les périodes de stationnement, on juge convenable de faire camper les troupes, rien ne sera préférable, parce qu'au repos les troupes ne vivent plus sur le pays, mais vivent sur leurs magasins au moyen de leurs convois qui peuvent facilement les atteindre. Mais, je le répète et j'insiste encore, pendant la durée d'une opération militaire, de la base à l'objectif, il faut généraliser le cantonnement et l'obligation de nourriture par l'habitant.

S'il m'est permis de faire une excursion dans le domaine purement militaire, je dirai que par le cantonnement, on dissimule ses positions, non-seulement le jour mais surtout la nuit parce que, sans barbarie, on peut exiger l'extinction des feux.

Le soldat mieux abrité se repose davantage : il prépare beaucoup mieux ses repas, surtout s'il a perdu ses ustensiles de campement.

Si l'on persiste à rejeter cette méthode sous prétexte qu'elle exige beaucoup de discipline, et qu'elle fait peser un poids trop lourd sur les populations que l'on doit épargner, du moins chez soi, je dirai qu'il faut savoir faire des sacrifices pour ne pas su-

bir des défaites autrement lourdes et j'ajouterai que si le tempérament de l'armée et celui de la nation ne sont pas susceptibles de supporter cette épreuve, il faut alors renoncer à faire la guerre, parce que, de ce seul chef, l'ennemi aura toujours sur nous une supériorité marquée.

De la subsistance par convois.

Dans les pages qui précèdent, j'ai dit que les armées ne peuvent vivre que de deux manières, sur le pays ou par convois. J'ai montré que la nourriture forcée par l'habitant est la seule manière sérieuse d'utiliser les ressources variées des lieux de passage et que ce mode de subsistance doit être désormais généralisée dans le cours des grandes opérations.

A la guerre rien n'est absolu, et il est entendu que tous les procédés (et notamment la subsistance par convois) pourront et devront se prêter un mutuel concours, mais alors le concours du convoi pourra sans danger devenir ou incomplet ou irrégulier : de telle sorte que le convoi ne fournira plus que l'appoint des ressources locales.

Mais, du moment ou l'armée s'arrête, la situation change de face. Les provisions épuisées sont impuissantes à la nourrir encore. C'est alors que survient la subsistance par convois devenant à son tour la ressource générale à laquelle les ressources locales ne fournissent plus qu'un appoint irrégulier.

Ainsi il existe une grande dépendance entre les opérations militaires et la manière dont il faut vivre. Aussi chaque jour, l'ordre de l'armée doit-il préciser ce qu'il y a à faire, s'il faut faire rejoindre le con-

voi, ou le tenir éloigné. S'il faut cantonner ou camper, et surtout et toujours il doit détailler les zones d'alimentation.

On conçoit aisément que ces déterminations ne puissent être du ressort de l'intendance, et l'on comprend quelle confusion peut résulter de l'omission de tous ces importants détails. Quant à la subsistance par convois, elle suppose en arrière de l'armée ou sur ses flancs, un ou plusieurs centres de ravitaillement et des équipages qui vont et viennent, outre les magasins et les colonnes.

Aujourd'hui, les centres de ravitaillement sont ordinairement roulants, afin que le déplacement en soit prompt. On les établit soit sur voitures dans les parcs de réserve, soit le plus ordinairement sur wagons dans les gares à proximité. Ces centres se meuvent derrière l'armée et ne doivent pas s'en éloigner de plus de 20 à 40 kilomètres ni s'en rapprocher au delà des limites déterminées par l'obligation d'assurer leur sécurité. L'approvisionnement régulier des centres de ravitaillement par voies ferrées, n'offre pas de grandes difficultés, tant que le général en chef n'absorbe pas la voie pour le transport exclusif de ses troupes et de l'artillerie. Mais le mouvement de va-et-vient que doivent faire les équipages, entre les magasins de l'arrière et les divisions, offre des difficultés bien autrement sérieuses parce que ce mouvement s'exécute au milieu même des colonnes, dans ce qu'on appelle le champ journalier des manœuvres.

Il faut avoir fait la guerre pour avoir une idée du tracas qu'occasionne la conduite d'un convoi de vivres, et pour connaître toutes les anxiétés qui

résultent des retards et des incertitudes sur son arrivée en temps utile. La conduite des convois est une opération fort importante qui, aux termes de notre règlement sur le service en campagne, doit être confiée à un officier (1).

L'itinéraire doit être tracé par le commandement, et théoriquement l'intendance, après avoir, au point de départ, chargé son convoi, n'a plus à intervenir dans la marche. Elle attend ce convoi à l'arrivée pour le recevoir des mains de celui qui l'a dirigé. Ces prescriptions, que le public ignore, sont cependant fort raisonnables. Comment l'intendance pourrait-elle avoir la responsabilité de la marche des convois, alors qu'elle ne dispose ni du point d'arrivée souvent incertain, ni de la route à suivre, qui dépend de la position des troupes et de la marche des colonnes, ni de la sécurité des chemins.

Cependant ces prescriptions si sages ont été perdues de vue. La séparation si tranchée, que nos institutions ont établie entre l'administration et le commandement, a habitué nos généraux à se désintéresser de tout ce qui n'est pas la conduite des troupes. Trop souvent, le convoi est devenu l'affaire exclusive du sous-intendant qui a eu à le diriger, quelquefois même à le conduire personnellement, et quand, par suite de contre-ordre ou d'encombrement, le convoi est arrivé trop tard, on en a nécessairement rejeté la faute sur l'administration. Sur ce point encore nous avons à changer nos habitudes.

En ces choses si importantes l'unité de direction

(1) Ordonnance du 3 mai 1832, titre XIV (des Convois et de leur escorte).

et par suite l'unité de responsabilité sont indispensables.

Je sais bien qu'en arrière du champ d'opération, alors que les routes sont libres et sûres, l'intervention du commandement dans la conduite des convois n'a plus le même intérêt. Mais dans le champ des opérations de chaque jour, il n'en est plus ainsi. Les commandements de corps d'armée ou de division doivent savoir sur quel point ils ont à se ravitailler; il faut qu'eux-mêmes tracent les itinéraires qu'ils prennent, toutes les dispositions d'escorte et de conduite, qu'ils dirigent en un mot le *mouvement*. Alors, ayant la responsabilité effective du mouvement, ils s'ingénieront à bien tracer les directions à suivre, à éviter les rencontres ou les encombrements; les choses iront mieux et les responsabilités ne seront plus déplacées.

N'est-ce pas cette pensée qui a inspiré la commission parlementaire de l'Assemblée nationale lorsque, dans un de ses récents rapports, elle déclarait « que c'est le mode de transport et de distribution qui a « failli, bien plutôt que la qualité des vivres, » et plus loin : « Nous croyons funeste la disjonction « des services qui diminue la responsabilité en « l'éparpillant. »

Je ne résiste pas à citer encore sur ce sujet quelques lignes de l'auteur (1) dont la haute expérience ne peut être récusée : « S'il n'est pas rare de voir les « parcs des équipages de l'armée française attaqués, « maltraités, brûlés, enlevés à la porte même des « quartiers généraux, comme à Dresde, à Gœrlitz et

(1) Odier, Cours d'administration, livre XXII, chapitre 12.

« en vingt autres endroits, ce n'est pas la faute de « l'administration; il y a défaut de vigilance de la « part des états-majors. Une autre faute non moins « grave est celle d'avoir négligé de placer militai- « rement les parcs; ce soin est encore celui des « états-majors. »

« Des équipages qui se mettent tous à la fois sur « la route marchent comme ils peuvent, s'encom- « brent sur le chemin ou se le disputent, et arrivés « péniblement à la position ou près de la position « indiquée, se parquent à volonté, quelquefois « même se parquent à moitié chemin ; c'est ce que « nous avons vu fréquemment arriver dans la der- « nière guerre (1813); après avoir pris aussi peu de « précautions pour les faire partir, marcher et arri- « ver, il était naturel qu'on ne fût pas plus attentif « à les parquer. L'établissement des équipages au « camp est une partie de la castramétation tout « aussi importante que les autres. »

L'histoire de 1870 ne ressemble-t-elle pas beaucoup à celle de 1813? Ne semble-t-il pas en vérité que nos armées, si brillantes dans les succès, soient toujours incapables, dans les revers, de se conduire sans désordre, et ne pourrons-nous jamais profiter de l'expérience de nos devanciers.

Ainsi, pendant le cours des opérations d'une armée, c'est, en fait, l'état-major qui tient dans ses mains tous les fils de la subsistance des troupes, soit par le cantonnement, soit par la délimitation des zones, soit par la marche des convois, et *si l'état-major oublie ou néglige les devoirs que chaque jour lui impose cet état réel des choses, l'administration militaire, vigilante et dévouée, mais impuissante,*

ne peut qu'assister aux funestes conséquences de tant d'impéritie.

J'ai tenu, dans cet important chapitre, à mettre en lumière ce que l'on doit faire, ce que font nos ennemis, et déjà l'on entrevoit ce que nous avons fait. Oui, sans doute, à la retraite de Reischoffen, du 7 au 10 août, à l'armée de Sedan, du 29 août au 1er septembre 1870, il y a eu à côté de grands désastres militaires, de véritables désastres administratifs; mais je n'hésite pas à affirmer ici que nos armées en opérations ou en retraite auraient convenablement vécu si, comme je l'ai indiqué, on avait su vivre sur le pays. En somme, tous ces fuyards, ces débandés, cette masse d'isolés qui rebroussaient chemin en criant : famine dans l'est, au nord et à l'ouest de la France, sont-ils donc morts de faim? Non, certes, chacun sait que c'est là une exagération de langage qui veut dire que les distributions régulières n'ont pas été faites. Ils ne sont pas morts et ont vécu aux dépens des habitants dont ils excitaient la commisération; eh, bien! ce qui a été fait en désordre aurait dû être fait méthodiquement et alors tout eût été bien.

L'intendance tant accusée était-elle donc libre de prescrire ou de ne pas ordonner le cantonnement et la délimitation des zones, qui seules peuvent faire vivre sur le pays. Qui donc oserait le prétendre!

Obligée, dans la période toujours difficile des opérations de faire vivre les armées à peu près avec les seules ressources de ses convois, l'intendance a fait des efforts inouïs pour exploiter du mieux possible la seule méthode qui fût à sa disposition, et, en dépit des obstacles que lui occasionnaient la

marche des colonnes ou l'encombrement des gares, elle n'a cessé de travailler à créer ou à faire arriver ses convois. Le plus souvent elle a réussi, et nous en verrons, dans la campagne du général Chanzy, un brillant exemple ; mais, dans deux circonstances importantes, elle a failli; elle a dû faillir.

Ah ! certes, accusons les institutions ou les habitudes militaires qui sont les vraies coupables, et sachons les modifier ! Apprenons à vivre sur le pays, suivant la manière ancienne, qui est aussi la manière prussienne ; donnons aux corps de troupes une initiative individuelle sérieuse en leur apprenant, sans désordre, à se pourvoir eux-mêmes, et, enfin, améliorons nos procédés de ravitaillement par convois, en y introduisant une méthode qui, à la guerre, doit remplacer les expédients.

Mais alors cessons donc d'être injustes et sachons apprécier les efforts d'un corps intelligent qui, dans le cours de cette laborieuse campagne, a tiré tout le parti possible d'une situation qu'il ne lui était pas donné de modifier, d'un corps qui a fait preuve d'un dévouement tout aussi laborieux que celui du soldat, et peut être plus méritoire parce qu'il doit être plus obscur.

CHAPITRE II.

Ce qu'a fait l'Intendance aux armées d'opérations dans la guerre de 1870-71.

J'ai exposé dans le chapitre qui précède d'après quels principes il faut vivre en campagne et surtout en opérations. Nous allons maintenant voir en détail dans quelle mesure ces principes ont été appliqués ou méconnus.

Tout le monde sait aujourd'hui que les sept corps d'armée échelonnés, dès le début, sur notre frontière, depuis Thionville jusqu'à Belfort, ont été surpris par les hostilités en pleine organisation. Plusieurs régiments étaient à l'effectif de 1,400 hommes et n'avaient pu recevoir à temps leurs réserves. Beaucoup d'autres n'avaient pu recevoir au départ les effets et ustensiles de campement; d'autres attendaient des chevaux et leurs équipages régimentaires; quelques corps d'armée n'étaient pas munis de leur réserve d'artillerie; les parcs de munitions étaient en retard, sans compter la grande réserve

générale de l'armée qui était seulement en formation à Toul.

L'administration participait à ce désarroi. Plusieurs divisions n'avaient pu recevoir leur matériel d'ambulance, expédié cependant de ces fameux docks des Invalides; les personnels administratifs arrivaient épars et en retard; les denrées manutentionnées (biscuit, lard, conserves, foin pressé) faisaient défaut. Enfin et surtout, les convois d'entreprise, auxiliaires indispensables d'un train des équipages numériquement illusoire, étaient seulement en voie de formation.

Le degré d'avancement de l'organisation générale était variable dans les divers corps d'armée, mais aucun d'entre eux n'était au complet quand les hostilités durent commencer. Tout ce désordre n'est pas plus imputable à l'intendance qu'aux autres armes, car il a été général.

Il est le résultat des défectuosités sans nombre du mécanisme de notre mobilisation. Il est imputable au Ministre qui, n'ayant rien préparé, a, dans son inexpérience et sa présomption, fait sur le temps et sur les transports les erreurs les plus désastreuses.

Et cependant il est certain que ce désordre initial a eu sur les premières opérations les conséquences les plus funestes.

Retraite de Freschwiller.

Ainsi quand le 1er corps quitta Strasbourg, éparpillant ses divisions vers Haguenau, Reischoffen, Wissembourg et Seltz, il ne fut pas possible de ravitailler méthodiquement les divisions, faute d'un

personnel complet et de la totalité des équipages. Il aurait fallu de suite constituer un petit centre volant de ravitaillement sur wagon à la gare d'Haguenau, point central; et là, chaque convoi divisionnaire serait venu prendre l'appoint des ressources locales. Au lieu de cela, on se tira d'affaire comme on put, chacun de son côté, et comme toujours, quand il n'y a pas de méthode, avec tiraillement. Là, on comptait encore sur les entrepreneurs territoriaux de la fourniture du pain, procédé dangereux qui ne s'allie pas avec la mobilité des troupes. Ailleurs, on allait à la distribution dans les gares. On vivait enfin au jour le jour, sans savoir par quel procédé on vivrait le lendemain. Mais, dès le 5 août, après la surprise de Wissembourg, toutes les divisions éparses se concentrent dans une position défensive entre Wœrth et Freschwiller.

L'idée d'utiliser la voie ferrée d'Haguenau à Sarreguemines, en constituant un centre de ravitaillement volant sur wagon à la gare de Reischoffen semble, au premier abord, très-raisonnable et toute naturelle. Elle était cependant dangereuse, parce que jamais il ne faut établir de magasin si près de la ligne de bataille, et surtout parce que la voie ferrée étant parallèle (et non perpendiculaire) à cette ligne de bataille, les premiers incidents du combat devaient amener l'ennemi à couper la voie ferrée en interceptant toute retraite à des approvisionnements qui, en cas d'insuccès, devaient fatalement rester à l'ennemi. Mais, ce qu'il y eut de plus malheureux, c'est que tous les convois restèrent pendant la bataille groupés autour de la gare de Reischoffen. N'étant pas engagés à l'avance sur la ligne de re-

traite, la queue à 3 ou 4 kilomètres au moins du front de combat, comme la simple prudence l'exige en pareil cas, ces équipages ne reçurent que tardivement de l'état-major l'ordre de prendre la route de Niederbronn à Saverne. Ils furent bousculés par l'armée en déroute et devinrent en totalité la proie de l'ennemi. Il en fut de même de deux trains entiers chargés de vivres qui, pour le motif ci-dessus expliqué, ne purent rétrograder sur Haguenau et Strasbourg.

Toutes les ressources entassées au milieu même des combattants ayant disparu, on se trouva naturellement pris au dépourvu dès le premier jour de la retraite.

Si l'on avait été à même de pouvoir agir avec méthode, le maréchal, au lieu de s'attacher exclusivement à une voie ferrée dont la direction tactique se trouvait dangereuse, aurait, dès le 5 août, prescrit l'établissement d'un centre de ravitaillement sur wagons à la gare de Saverne, à une étape en arrière sur la ligne de retraite avec ravitaillement par convois de Saverne à Wœrth. Outre que ses convois eussent été probablement préservés, il aurait, le 7 août, trouvé à Saverne des ressources autrement importantes que celles dont on disposa alors.

La perte des convois de vivres de tout un corps d'armée n'était pas le seul malheur devant résulter de la fausse position de ces équipages pendant la bataille.

Tous les sous-intendants divisionnaires furent faits prisonniers, tous les comptables des subsistances disparurent ; pas un seul ouvrier d'administration ne revint, et, du coup, toute l'organisation

administrative du 1ᵉʳ corps, indispensable quoique incomplète, se trouva anéantie.

Cet événement, que l'on s'est bien gardé de faire connaître au public, parce qu'il était trop de nature à dégager la responsabilité des administrateurs qui avaient disparu avec leurs moyens d'action, cet événement, dis-je, fut nécessairement funeste pour la suite de la retraite.

Du reste, après Freschwiller, le 1ᵉʳ corps s'est retiré dans un état inexprimable de confusion, résultat inévitable d'une lutte trop prolongée à armes inégales. Aussi, le 7 août, à Saverne, fut-il fort difficile de grouper à peu près par corps les troupes débandées pour les mener à la gare prendre leur part d'une maigre distribution.

Dans la suite de la retraite du 8 au 11 août, de Saverne et Phalsbourg à Neuf-Château, le 1ᵉʳ corps parvint à se reformer un peu. La subsistance était commandée à l'avance dans les localités où l'on supposait devoir s'arrêter. Mais, plus d'une fois, des changements brusques d'itinéraire dérangèrent les combinaisons premières et firent arriver les troupes en des gîtes où rien n'avait pu être préparé, sans qu'il ait été possible, faute de voitures, de faire charger et transporter à temps les denrées commandées dans une direction que l'on ne voulait plus suivre.

A Neuf-Château, le 1ᵉʳ corps s'embarqua en chemin de fer et arriva, les 15 et 16 août, au camp de Châlons pour s'y refaire. Ce corps, auquel avait été adjoint une division du 7ᵉ corps, comptait au moins 45,000 hommes, le 6 août. Il arriva au camp de Châlons à l'effectif de 22,000 et y rallia 9,000 isolés

qui étaient arrivés avant lui, débandés, sans armes, sans sacs, sans casquettes et qui, évidemment, vivant sur l'habitant, avaient, en chemin, mis leur isolement sur le compte de l'intendance.

Pendant ce temps, le 5e corps, dont le triste rôle dans la journée du 6 août est bien connu, battait en retraite en arrière du 1er. Sans combattre, ce corps laissait, lui aussi, ses plumes à l'ennemi; et, non-seulement il perdait sa réserve d'artillerie, mais aussi ses bagages, ses convois de vivres et une bonne partie de son personnel administratif.

Dans l'une des nombreuses brochures que suscitent tant de malheurs, j'ai trouvé la peinture exacte et pittoresque de cette déplorable retraite (1). « Du-
« rant cette longue marche de Saverne à Neuf-Châ-
« teau et de la Petite-Pierre à Chaumont, le dé-
« sordre des deux corps d'armée fut extrême. Nos
« soldats, sans vivres et sans campement, offraient
« le spectacle le plus douloureux du découragement
« et de l'indiscipline. Le convoi étant resté aux
« mains de l'ennemi et aucune distribution régu-
« lière n'étant faite, ils pillaient, maraudaient,
« mendiaient même; et, ce qui ajoutait à la tristesse
« de cette situation, c'est que l'autorité militaire,
« sans permettre ces actes regrettables, se trouvait
« dans la nécessité de les tolérer. De telle sorte que,
« encouragés par l'impunité, les excès de toute na-
« ture ne connaissaient plus de bornes. La voix des
« chefs, impuissante à retenir les soldats dans le
« devoir, était méconnue; et, rompant les rangs,

---

(1) *Les Causes des désastres de l'armée française dans la campagne de* 1870, page 36.

« marchant isolément, en avant, en arrière ou sur « les flancs de la colonne, ils s'arrêtaient dans les « fermes, chassaient le gibier, parcouraient les ha- « meaux, les villages environnants où ils semaient « l'effroi par leurs récits exagérés ou par leurs exi- « gences et leurs déprédations. Le chiffre des dis- « paritions dans les régiments grossissait chaque « jour et aucune mesure de rigueur n'était prise « pour en arrêter le développement. Certains offi- « ciers généraux eux-mêmes, ou restaient en ar- « rière, ou gagnaient en avant quelques étapes pour « prendre du repos. Les états-majors ne détermi- « naient jamais leurs campements avec méthode « et en vue d'une attaque imminente; des grand'- « gardes n'en couvraient jamais les abords; les « fausses alertes, surtout dans le 5e corps, étaient « fréquentes et toujours, dans ce cas, l'attitude des « hommes trahissait leur trouble et leur inquié- « tude. Des orages continuels, poursuivant nos co- « lonnes d'étape en étape, contribuaient encore à « augmenter le désordre et la confusion de nos « marches. La journée de Lunéville à Bayon fut, « entre toutes, la plus lamentable. Nos soldats, « dispersés par une pluie sans trêve, brisés de fa- « tigue, trempés jusqu'aux os, arrivaient à Bayon « dans un désarroi inexprimable, cherchant en « tous lieux leurs cantonnements épars sur le ter- « ritoire de plusieurs communes. Le désordre, l'in- « discipline, la confusion, durant ces marches, ont « laissé dans l'esprit des populations que l'armée a « traversées une impression si pénible, qu'elles de- « vront garder longtemps le triste souvenir de notre « passage. »

Je me suis un peu étendu sur l'histoire de cette première partie de la campagne, parce que ce désastre administratif a eu un retentissement immédiatement exploité dans l'opinion publique, et parce que l'histoire de ce temps prouve à quel point les combinaisons militaires peuvent être seules responsables des souffrances du soldat. Elle démontre aussi à quel point l'opinion publique peut s'égarer quand les habitudes ou les institutions organisées laissent croire à un déplacement de responsabilité.

Je résume le bilan de cette période.

1° Au début, organisation incomplète et insuffisante des services administratifs; insuffisance de l'approvisionnement en denrées manutentionnées, résultat du mécanisme de notre mobilisation;

2° Disposition dangereuse du centre de ravitaillement pour la journée du 6 et absence de magasins volants sur la nouvelle ligne de retraite, résultat d'un outillage imparfait;

3° Mauvaise disposition des équipages pendant le combat. Prise par l'ennemi de tous les convois et des personnels administratifs;

4° Absence de toute réserve sur voitures susceptible, pendant la retraite, de parer à l'imprévu des changements d'itinéraire;

5° Difficulté de faire des distributions régulières à des troupes débandées ayant quitté le rang.

6° Incertitude trop fréquente dans la position précise des gîtes d'étape, résultat de la frayeur qu'occasionnait la poursuite;

7° Absence des ustensiles de campement que les soldats, suivant le sot usage d'Afrique, avaient laissés, avec le sac, sur le champ de bataille. Le sol-

dat sans sa marmite ne peut plus, s'il est campé, utiliser convenablement les vivres distribués.

Que tous les militaires sérieux examinent le fond des choses et disent à qui doit incomber la responsabilité de pareils malheurs. Ils s'escrimeront tant qu'ils voudront sur les principes, mais ne trouveront aucune organisation administrative qui, dans les mêmes circonstances, eût mieux fait; puisque, dans cette retraite, l'intendance, prisonnière, a été absente, ou à peu près, et n'a rien pu faire.

Cependant, quelles que fussent nos préventions ou nos habitudes, puisqu'il n'y avait ni administration outillée, ni convois; puisqu'en fait, il n'y avait pas moyen de bien vivre autrement, c'était le cas, ou jamais, de faire méthodiquement vivre l'armée par l'habitant en cantonnant; et, si cette pratique eût été soupçonnée, elle aurait rendu un immense service à l'armée, qui aurait vécu sans criailleries ni gaspillage. Il suffisait pourtant de faire une affiche annonçant aux habitants leurs obligations, le prix et le mode de remboursement.

Campagne de l'armée de Châlons.

Je vais maintenant exposer et expliquer l'histoire du second désastre que le public s'est empressé de mettre à notre charge; c'est celui de Sedan. Le 21 août, une nouvelle armée composée de quatre corps, les 1er, 5e, 7e et 12e, était, je n'ose pas dire formée, mais agglomérée et se mettait en marche pour exécuter la campagne militaire que l'on connait. Si, militairement parlant, cette armée était mauvaise parce qu'elle nourrissait le germe de l'in-

discipline ou du découragement et aussi parce qu'il existait trop peu de cohésion entre certains éléments groupés à la hâte; administrativement parlant, cette armée était détestable. A côté d'ambulances pour la plupart à l'état embryonnaire, nous avions un personnel de subsistances illusoire (1). Le 12e corps, formé le dernier, n'avait pas une seule voiture du train des équipages disponible pour le service des convois; les autres corps en avaient très-peu. Au camp de Châlons, on avait cherché par des réquisitions à remédier à l'insuffisance ou à l'absence du train régulier. Mais les équipages ne peuvent rendre de bons services que lorsqu'ils sont fortement embrigadés (2); et nos généraux, qui avaient à peine quelques cavaliers pour leur service d'escorte et de correspondance, se seraient bien gardés de nous fournir les cadres de conduite. Aussi ces voituriers ne rendirent-ils que de détestables services, et la plupart d'entre-eux se sauvèrent dès les premières marches.

Les sous-intendants eux-mêmes, dont la besogne est si écrasante en campagne, n'avaient aucun aide. Le personnel administratif du grand quartier géné-

---

(1) Au 12e corps on n'avait pu affecter à chaque division d'infanterie à l'effectif d'environ 10,000 hommes et 700 chevaux, qu'un seul officier des subsistances militaires, assisté de 10 à 12 ouvriers. A l'armée du général Chanzy nous avions un comptable titulaire, cinq à six adjoints auxiliaires ou commissionnés et de 50 à 60 ouvriers. Avec de pareils moyens on peut faire de bonne besogne.

(2) L'embrigadement n'a pas seulement d'importance au point de vue de la police; mais il assure, chaque jour, la distribution régulière des vivres et fourrages et périodiquement la solde. Des équipages payés et nourris font encore un assez bon service quoique requis; mais l'embrigadement militaire est indispensable.

ral, si important, était réduit à des proportions dérisoires qui rendaient impossible un sérieux service d'organisation dans les centres de ravitaillement (1). Paris alors pensait à lui sans doute et retenait dans ses murs le peu de fonctionnaires qu'un cadre aussi insuffisant pouvait encore rendre disponibles.

Enfin et surtout, bien qu'on fût arrivé à la fin d'août et six semaines après la déclaration de guerre, il n'y avait pas possibilité, malgré toutes les instances réitérées, d'obtenir du ministre un kilogramme de biscuit. On demandait des denrées manutentionnées, et les gares encombrées se dégorgeaient subitement en envoyant du pain ou de la farine. Aussi n'y avait-il pas moyen de former sérieusement les réserves divisionnaires en denrées manutentionnées, réserves absolument indispensables pourtant.

On partit ainsi; mais le premier jour de marche fut presque une déroute. L'armée concentrée au camp de Châlons marchait pour se concentrer encore sous Reims. Deux seules routes étaient indiquées pour quatre corps d'armée. Les 1er et 7e à gauche du canal de la Vesle, les 12e et 5e à droite. L'étape était, pour les premiers, de 31 kilomètres, pour les seconds, de 36 kilomètres. Comment un état-major raisonnable peut-il avoir la pensée de faire parcou-

(1) Quelques généraux ont refusé à des sous-intendants divisionnaires un adjoint du grade de capitaine, sous prétexte que le capitaine serait utile au feu ; on accordait alors un lieutenant invalide, ne sachant monter à cheval.

L'intendant général de l'armée est parti de Châlons avec deux seuls sous-intendants dont un malade. Et l'on a illusionné le public et l'armée en lui laissant ignorer qu'au dessous de l'organisation apparente, il y avait des lacunes énormes dans l'organisation des services essentiels.

rir de semblables distances à deux corps d'armée, marchant l'un derrière l'autre sur la même route, sans avoir des points de départ ou d'arrivée échelonnés?

Qu'arriva-t-il? Les corps d'armée de tête n'arrivèrent au bivouac qu'à la nuit, exténués par la chaleur, la poussière et la fatigue; et les corps d'armée de queue ne purent atteindre leur destination; ils restèrent en chemin. Les convois des premiers, suivant la déplorable habitude de nos états-majors d'alors, ne devant marcher qu'à l'arrière de toute la colonne, c'est-à-dire derrière le corps d'armée de queue, ne purent pas passer et ne rejoignirent que le lendemain fort tard, après toutes sortes de péripéties.

Ces incidents obligeaient l'armée à séjourner sous Reims, lors même que les considérations de la politique ne fussent pas venues, le 22 août, suspendre le mouvement de retraite que l'on commençait vers l'ouest. Une seule marche mal combinée dans ses détails d'exécution avait suffi pour décourager les soldats et en débander une partie. C'était en outre une journée perdue pour l'achèvement d'une organisation qu'il fallait compléter.

A Reims, toutes les troupes reçurent à la gare un ou deux jours de pain; cette trop importante distribution, concentrée en un seul point, dura près de 18 heures et fut une cause de grande fatigue. Il n'y avait pas encore moyen de donner du biscuit de réserve dans le sac. Le 23 août, l'armée, à la suite des fluctuations politiques que l'on connaît aujourd'hui, suspendant son mouvement en arrière, marcha au nord-est sur la ligne Rethel-Attigny, qu'elle

atteignit en deux jours. Cette fois, au moins, l'armée étant déployée, chaque corps d'armée eut son itinéraire distinct. La marche fut moins pénible et les convois rejoignirent.

Arrivés à ce point, il fallut s'arrêter toute une journée pour donner aux 12ᵉ et 5ᵉ corps, campés sous Rethel, la possibilité d'aller à la distribution à la gare, et au 5ᵉ et 1ᵉʳ, plus éloignés, la possibilité de s'y ravitailler également par leurs propres convois ou par des équipages requis sur place très-hâtivement. Cette perte de temps était déplorable au point de vue stratégique et cependant elle était indispensable. En effet, ne sachant ou ne voulant pas vivre chez l'habitant, ne traînant pas derrière elle de puissantes réserves en denrées manutentionnées, chargées sur voitures et toujours prêtes à suivre les colonnes, l'armée était dans l'obligation de se placer sous la dépendance des grandes gares.

A ce moment, les troupes reçurent de 3 à 5 jours de pain, quelques-unes un peu de biscuit, environ 3 jours de vivres de campagne et 2 jours de viande fraîche.

Celles qui reçurent 5 jours de pain furent les plus malheureuses, car il fallut bien alléger ce trop lourd et trop encombrant chargement; on en plaça une partie sur des voitures du pays non bâchées requises avant le départ. Les pluies survinrent avec persistance et détruisirent la plus forte partie de ces provisions de pain, aliment dont le transport et la conservation sont si difficiles à la guerre.

Le 26 août, l'armée, pivotant sur son aile droite, abandonnait la voie ferrée des Ardennes pour se porter sur le Chêne-Populeux et Stenay. La situation

devait être critique au bout de peu de jours, car on sentait le contact de l'ennemi sur la droite, et nous partions sans réserves sérieuses de vivres sur voitures.

De plus, l'ordre de bataille fut modifié dès le 27, et l'armée, au lieu de marcher déployée en bataille, dut marcher en colonnes de deux corps d'armée échelonnés à distance d'étape. Ce changement était stratégiquement fort explicable; mais dans la crainte d'embarrasser la marche des corps d'armée de l'arrière, on priva totalement de leurs équipages les deux corps de tête, qui eurent à souffrir, dans les journées des 28 et 29 août, de l'absence de leurs maigres ressources. Par-dessus le marché, le convoi du 7ᵉ corps faillit recevoir le choc de l'ennemi et ne dut son salut qu'à la sollicitude digne d'éloges du commandant de ce corps. Dans les trois journées du 28 au 30 août, le désordre et la confusion dans la conduite des convois furent extrêmes. Aucune précaution d'ensemble n'était prise par le commandement en vue d'un système méthodique de circulation des convois par des voies latérales qui ne fussent pas suivies par les colonnes de troupes ou exposées aux incursions de la cavalerie ennemie.

Enfin, les chefs militaires, dans quelques corps d'armée, eurent le tort d'exagérer les précautions de marche en empêchant les troupeaux de suivre les colonnes. Ces troupeaux, qu'avec deux hommes à cheval il est si facile de faire suivre (même au milieu des troupes), restèrent en arrière avec les équipages, et pendant plusieurs jours ne furent d'aucun secours. Il fallut alors, dans chaque division, recou-

rir à des expédients de toutes sortes qui ne remplacent jamais un service régulier.

Aussi, dès le 29 août, presque tous les corps d'armée, mais surtout les 12ᵉ et 5ᵉ, ayant épuisé leur cinquième jour de pain mouillé pris à Rethel, ne pouvant plus se ravitailler en arrière, ne trouvant que très-peu de chose sur place par la méthode légale et classique des réquisitions (1), commencèrent à souffrir sérieusement, et cela justement au moment critique. Un important convoi destiné à l'armée du Rhin, heureusement échappé de Verdun, vint nous rejoindre sur ces entrefaites et allégea, sans y remédier totalement, cette fâcheuse situation.

Telle était déjà la situation de cette armée, lorsque divers engagements partiels faisaient considérer comme très-prochaine une action décisive pour laquelle, il faut l'avouer, nos troupes se trouvaient mal préparées. L'expérience de la guerre apprend

---

(1) A cette époque de l'année les pommes de terre n'ont pas encore été arrachées, mais sont prêtes à être récoltées dans le nord de la France. La contrée que nous parcourions est fort riche en ce genre de culture, et les maraudeurs ne se faisaient pas faute de déterrer les bienheureux tubercules. Par un ordre, daté du 29 août, le maréchal commandant en chef eut la bonne pensée de prescrire la récolte par voie de réquisition. C'était le commencement de la méthode de subsistance par l'action individuelle et régulière des corps de troupes. Mais on ne sut ni comprendre ni exécuter cet ordre. Il fallait que chaque corps d'armée, chaque division, chaque brigade eut sa zone délimitée. Après quoi on serait allé en *corvées armées* faire la récolte, et l'intendance aurait réglé avec les communes. Au lieu de cela, on continua à tout attendre des intendants, qui évidemment à eux seuls ne pouvaient ni faire de récoltes sur de pareilles surfaces, ni l'obtenir des habitants dans le peu de temps dont on disposait à chaque bivouac. Cet ordre, au surplus, arrivait bien tard, car déjà on était aux prises avec l'ennemi.

à ceux qui la font combien il est difficile de nourrir des armées battues et poursuivies après leur défaite. Mais dans cette courte campagne, qui ne comptait encore que dix jours, l'armée n'avait pas combattu, elle marchait en avant.

Les souffrances qu'elle a dû supporter dans les derniers jours de cette période active sont, selon moi, les plus douloureuses; car elles auraient dû être évitées et ne se justifient par aucune de ces causes extraordinaires qui déjouent toute prévoyance humaine. Elles auraient été évitées si l'on avait su vivre sur le pays par le cantonnement et la nourriture chez l'habitant. Elles auraient été évitées, même sans cet efficace procédé, si le commandant en chef, administrateur en même temps que général, avait vu que la sérieuse organisation des convois divisionnaires, l'établissement de centres mobiles de ravitaillement sur wagon, la constitution de fortes réserves roulantes, sur voitures manœuvrant à l'arrière ou sur le flanc de l'armée, et, enfin, l'adoption d'un système raisonné de circulation des convois entre les réserves ou magasins et les colonnes; si, dis-je, le général en chef avait vu que toutes ces mesures étaient d'une importance capitale. L'administration à l'armée, c'est surtout le mouvement des approvisionnements, et ce mouvement est dans les mains de l'état-major général. Mais qui donc dans l'armée, en dehors de l'intendance, s'était jusqu'alors sérieusement occupé des moyens de faire vivre les grandes agglomérations? N'était-ce pas affaire des gens de plume, et les gens d'épée pouvaient-ils condescendre à de semblables détails? Aussi quel mépris général pour tout ce qui

est équipages, et avec quel aplomb le plus jeune sous-lieutenant vous arrêtait-il un convoi attendu par dix mille hommes, sous prétexte que cela le gênait !

Je n'hésite pas à avouer que nos institutions actuelles devaient amener l'ignorance ou l'indifférence des généraux pour les choses de l'administration; mais j'affirme que là est la véritable et la grande cause des malheurs que je raconte et que je déplore.

Une grande armée ne peut pas vivre d'expédients : elle doit vivre suivant une méthode bien tracée et uniforme au milieu de la variété de ses applications. Si cette méthode se trouvait rendue inapplicable par une organisation hâtive et insuffisante, et par l'absence de moyens d'exécution, alors le général en chef, qui ne pouvait l'ignorer, devait le déclarer au Gouvernement, ne devait pas se lancer à l'aventure dans l'espérance des hasards inconnus; il pouvait légitimement trouver dans cette circonstance une force nouvelle qui lui permît de résister au plan de campagne désastreux qui lui a été imposé.

Mais la série des privations ne devait pas être close avec la journée du 30 août ; toutefois, à partir de ce moment, le point de vue de l'appréciation change, car l'armée battue, poursuivie et acculée dans une petite place forte, ne marchait plus en avant comme les jours précédents : aussi les causes des souffrances dans cette seconde période de la campagne ne sont-elles plus les mêmes.

Après la déroute de Beaumont et Mouzon, essuyée par le 5e corps, dans la journée du 30, l'armée s'est retirée sur Sedan en désordre et par deux routes,

qui, en réalité, n'en faisaient qu'une seule, puisque toutes deux avaient à Donzy un point de jonction. Le matériel et les convois, on ne sait pourquoi, furent dirigés par le chemin le plus long, les troupes par le plus court. Ces dernières barrèrent la route aux équipages, qui, poursuivis, furent en déroute et en grande partie pris par l'ennemi. C'était la répétition de la retraite de Freschwiller; les hommes, pressés de fuir, sacrifiaient le matériel et les vivres (1). Il faut que le public connaisse ces détails intéressants à plus d'un titre, et sache qu'il y a ou qu'il a eu dans notre état-major une école considérant tout ce qui est bagages, convois et *impedimenta* comme des choses accessoires peu dignes d'un intérêt sérieux et qu'il est loisible de sacrifier à plaisir à la première difficulté. Un général habile doit chercher à prévenir de pareils malheurs par des mesures préalables prises avant le combat; pendant la retraite, il doit faire tenir position à quelques milliers d'hommes pour arrêter la poursuite et laisser aux équipages d'abord, aux colonnes ensuite, le temps de filer tranquillement. Mais que penser des chefs qui, dans les retraites, laissent les équipages en arrière des colonnes! Et quelle leçon leur ont donnée les jeunes généraux de la Loire, qui ont appliqué enfin des méthodes sérieuses dans l'art de conduire les convois!

---

(1) Toutefois, nous croyons savoir qu'une division du 1er corps avait reçu l'ordre de ne quitter Carignan qu'après le défilé de tout le matériel; mais cet ordre fut mal exécuté, et les convois, au lieu d'être en tête de l'ordre de marche, comme cela doit être dans toute retraite, furent encore laissés à l'arrière. En outre, il n'y a qu'à lire la carte pour s'assurer qu'il eût été possible d'utiliser une seconde route indépendante.

La prise par l'ennemi d'une partie de nos dernières ressources, dans la retraite de Mouzon sur Sedan, ne devait pas clore la série de nos infortunes. Le 31 août au matin, *cinq cent mille rations de toute nature étaient sur wagon en gare de Sedan*, et paraissaient devoir enfin alléger la triste situation des jours précédents. Par malheur, le chef de gare, préoccupé de sauver son matériel, se sentant isolé, sans soutien et sans secours au delà de l'enceinte de la place, prit frayeur sur l'avis de l'arrivée de quelques uhlans, et accrochant toutes ses locomotives, il partit sans ordres et emmena à Givet tous les wagons chargés de vivres.

Les démarches que depuis le matin l'intendant en chef avait faites pour sauvegarder, par la présence de quelques bataillons, cet approvisionnement nécessaire, restèrent sans résultat. L'état-major, sans doute envahi par les graves préoccupations politiques et militaires, donna tardivenment l'ordre demandé. Les bataillons de garde arrivèrent à la gare sept heures après le départ des trains. Toutes les démarches tentées pour faire revenir les provisions perdues furent inutiles. Les uhlans s'étaient bien gardés de s'aventurer dans la gare, sous le feu de la place; mais, habiles et expéditifs, ils avaient au loin coupé rails et fils télégraphiques (1).

---

(1) Quand donc nous déciderons-nous à faire fonctionner les commissions exécutives de chemin de fer qui rendent tant de services à l'armée prussienne, en ayant la haute main sur la direction de l'exploitation ?

Comment se fait-il aussi que dans les grandes gares, centres de mouvement, nous n'apercevions *jamais* un chef militaire ayant l'autorité du commandement?

Si ce malheur avait pu être conjuré, il aurait épargné bien des souffrances à nos pauvres prisonniers du camp d'Iges, que les Prussiens, eux aussi, ont été impuissants à nourrir pendant les premiers jours de la captivité.

Mais ce malheur ne devait pas être le dernier. Les ressources mêmes de la place de Sedan, combinées avec celles des convois échappés à la poursuite, pouvaient fournir encore deux jours de vivres à l'armée. Comment fut-il impossible aux troupes de venir régulièrement chercher cette faible et dernière ressource? A ceux qui n'ont pas vu, je ne tracerai pas l'histoire d'un chaos sans exemple; mais ceux qui ont été témoins de ces tristes moments se souviendront de la désorganisation des régiments après la retraite de Mouzon, de l'état de fatigues des troupes après le combat du 31 août, de la grande bataille subie dans les plus déplorables conditions, et surtout de l'engouffrement de 100,000 hommes débandés, de 600 voitures d'artillerie et 1200 équipages affolés dans les rues de la petite ville de Sedan. Ceux qui ont vu savent si, les 1er et 2 septembre, il a été possible aux officiers de retrouver leurs hommes, couchés ou errants dans toutes les directions, aux hommes, de prendre le chemin des magasins militaires; ils savent s'il était possible à l'administration de faire circuler ses ressources.

Le pillage individuel devait être et a été la seule issue possible d'une situation sans exemple; mais, au sujet de ces deux derniers jours de malheurs, l'intendance peut, sans crainte, évoquer le jugement des témoins; il est impossible que les officiers de cette malheureuse armée puissent la rendre res-

ponsable des derniers événements auxquels, eux aussi, ont dû assister en spectateurs attristés mais impuissants.

Je terminerai l'histoire de cette campagne par le résumé des impressions que j'en ai recueillies.

Au départ du camp de Châlons, l'intendance de l'armée était numériquement insuffisante; le personnel des subsistances était illusoire, l'organisation des convois dans trois corps d'armée était nulle faute de cadres d'embrigadement; les denrées de réserve (biscuit, lard, conserves) étaient en vain attendues de Paris. Cette situation était fort naturelle, car les armées ne s'improvisent pas si rapidement; mais elle était, dès l'origine, si grave que le général en chef aurait dû la faire entrer en ligne de compte dans ses déterminations d'alors. La journée du 22 août, à Reims, fut perdue pour l'organisation à cause de la déplorable marche de la veille. Dans le cours des journées suivantes on marcha mieux, mais le défaut des moyens d'action se fit constamment sentir. Aucune méthode ne put être introduite dans la disposition des centres de ravitaillement et dans la circulation des équipages. Mais surtout les convois furent conduits avec une négligence et une inexpérience qui sont la principale cause de tout ce désordre.

L'armée ne sachant pas vivre chez l'habitant par le cantonnement, privée de ses convois insuffisants, était condamnée à ne vivre que d'expédients, du moment où elle s'éloignait des gares de chemins de fer auxquelles, dès le début, elle se rattachait avec une funeste mais nécessaire persistance. Pendant la retraite de Mouzon, une bonne partie des équipages

fut la proie du vainqueur; dans Sedan, 500 mille rations nous furent enlevées subitement par la coupable initiative d'un chef de gare, et après la grande bataille, l'impossibilité de circuler dans les rues, aussi bien que la confusion générale, amenèrent le pillage et avec lui le gaspillage et la famine.

L'écho de cette grande catastrophe ne tarda pas à se répercuter en France. Dans sa dernière proclamation, le signataire de la capitulation expliquait sa détermination par l'absence de vivres et de munitions. Malgré les efforts inouïs que chacun de ses membres avait déployés, l'intendance était indirectement signalée à la vindicte de l'opinion. Sans plus d'explication, elle était coupable et déjà condamnée.

Campagne de la 2e armée de la Loire (général Chanzy).

Cependant ces mêmes fonctionnaires que les Allemands consentirent à neutraliser par application de la convention de Genève rentraient en France le 17 septembre, et sans découragement, tous venaient prendre part à la lutte qu'un patriotisme malheureux sans doute, mais bien excusable, allait poursuivre.

Tous ont servi de nouveau sur un théâtre absolument neuf, avec des éléments bien différents. Je veux parler des deux armées de la Loire, et chose trop ignorée du public, trop ignorée surtout de l'armée régulière qui au delà des capitulations ne voit plus rien de sérieux, chose surprenante, ces mêmes hommes dont on niait la capacité et qui avaient été si malheureux au début des opérations, ces mêmes hommes vont cette fois réussir.

Une certaine expérience sans doute venait d'être acquise. Peut-être une plus grande vigueur, une initiative plus complète furent-elles le résultat de l'impulsion que voulait donner à tous un jeune et audacieux ministre. Mais au-dessus de ces causes secondaires, je place quatre grands faits d'observation qui résument l'histoire administrative des armées de la Loire, et surtout de celle du général Chanzy (2e armée) :

1° Les services administratifs ont reçu en personnel et en matériel une organisation large et complète;

2° A défaut de la subsistance par l'habitant, qui n'a jamais été pratiquée méthodiquement en opérations, on eut recours à la subsistance *méthodique* par convois;

3° Le général en chef, *constamment préoccupé des convois divisionnaires ou des réserves*, dont il a peut-être exagéré le nombre, a pendant les retraites inauguré une méthode déjà pratiquée par les Américains, mais nouvelle pour nous. Par cette méthode, les divisions ont toujours eu à leur portée et à petite distance des ressources assurées, sans être encombrées par les équipages *dont les directions ont été l'objet de sollicitudes particulières ;*

4° Enfin, les approvisionnements de l'armée, toujours abondants, ont été, sur l'initiative d'un éminent intendant général, échelonnés suivant les circonstances de la guerre avec une méthode réelle sur les lignes du Loir, de la Sarthe, de la Mayenne et plus tard de la Vienne.

Après le désordre des premiers jours, nous nous sentions à l'aise dans cette nouvelle armée, parce

qu'enfin nous y trouvions la puissance dans les moyens d'action, l'abondance des approvisionnements, la méthode dans l'établissement des magasins, la règle dans les ravitaillements et surtout une volonté supérieure dont l'impulsion faisait que chacun dans ses attributions prenait souci de l'existence et de la conduite des convois.

L'histoire de la belle retraite exécutée de Beaugency au Mans par le général Chanzy s'écrira, et je souhaite que l'historien y relate *in extenso* les ordres généraux du 10 au 20 décembre 1870. On y verra quelles précautions étaient prises pour tenir à distance les convois placés sur la ligne de retraite dès que le canon nous éveillait (1). On y lira tous les soins qui étaient pris, même dans cette mauvaise saison, pour utiliser tous les chemins de la petite vicinalité, afin que chaque convoi non-seulement de corps d'armée, mais presque toujours de division, eût sa direction indépendante et bien tracée. On y trouvera le germe de la méthode nouvelle des grands magasins roulants manœuvrant à l'arrière de l'armée et à distance constante de manière à en laisser les ressources à portée des divisions sans embarrasser la marche des colonnes (2).

---

(1) On rappelle que tout ceci était écrit avant la publication de l'ouvrage du général Chanzy.

(2) Préoccupé depuis plusieurs années de l'absence de toute histoire administrative des campagnes militaires, aussi bien que de l'absence de tout manuel ou instruction sur l'art de faire vivre les grandes armées en campagne, j'avais, bien avant la guerre de 1870, commencé sur ce sujet un travail que j'espère pouvoir mener à bonne fin. J'ai eu la satisfaction de voir appliquer dans la 2e armée de la Loire une partie des principes qui avaient fait l'objet de mes méditations et qui auront maintenant la sanction de l'expérience.

Aussi le succès couronna-t-il ces prudentes mesures. Quoique effectuée dans la neige ou la boue, par ces courtes journées d'hiver qui, en amenant la nuit, rendaient si difficiles les services de l'administration, quoique remplie de sept jours de combats, cette longue retraite se passa sans incident grave, sans souffrances sérieuses, et qui plus est sans la perte d'une seule voiture..

Le 21 décembre, cette armée se reposait au Mans et s'y recomplétait; elle y prenait 555,000 effets de diverses natures (habillement, équipement, campement), et la garde mobile jusque-là encore vêtue des déplorables effets fournis par les préfectures, la garde mobile apparaissait transformée; la plupart des bataillons même avait pu recevoir des pantalons garance, ce qui donnait à ces jeunes troupes une apparence de troupes régulières dont elles étaient très-fières (1). Les convois se complétaient en prenant des proportions inconnues jusqu'alors, et aucun jour ne se passait sans que le général en chef et les commandants de corps d'armée s'informassent, je ne dirai pas avec sollicitude, mais avec anxiété de l'état de ces convois. Les généraux donnaient à leurs sous-intendants des pelotons entiers

(1) Les souliers à grande pointure ont seuls fait défaut à cette époque. Une faute avait été commise à Orléans, le 1er décembre, par l'armée du général d'Aurelles de Paladines. Des magasins trop près de l'ennemi pour être si considérables ne purent être évacués à temps et devinrent la proie du vainqueur. On a dit qu'un très-grand approvisionnement de souliers grande pointure fut ainsi enlevé aux ressources générales de la France. Néanmoins, dans l'armée de Chanzy, du 21 décembre au 20 février 1871, chaque homme reçut au moins une paire de souliers par les soins de l'intendance, sans parler de ceux que les corps achetaient ou recevaient directement.

de cavalerie pour l'exécution de leurs réquisitions. Tout le pays était parcouru, exploité, et si les contrées de la Sarthe et de la Mayenne se souviennent avec quelque douleur de la dureté de nos exigences, c'est que là nous avons fait notre vrai métier, c'est qu'aidés et soutenus nous avons agi, nous avons obtenu.

J'entends parler d'incompatibilité entre le contrôle et la direction, d'inspecteurs aux revues et de commissaires des guerres, de timidité, d'inaction et de négligence. Ah! c'est avec fierté que je me souviens de cette dure période de quatre mois, la plus rude de ma vie militaire qui déjà compte quelques campagnes; c'est avec bonheur que je trace ces lignes, car là-bas nous n'ergotions pas sur la subtilité des principes; nous étions bien conduits, bien guidés, et nous avons réussi.

Sans doute, dans cette armée aussi il y a eu des traînards dans les campagnes, des débandés sur les routes cherchant les fermes pour se chauffer et se mieux nourrir, et mettant leurs actes d'indiscipline sur le compte de l'absence des vivres. Sans doute là aussi, il y a eu des souffrances partielles bien explicables avec d'aussi jeunes troupes qui ne comprenaient guère l'importance de la conservation des réserves du sac et l'importance de l'exécution littérale des ordres de distribution. Mais, sans crainte d'être démenti par un seul officier supérieur, j'affirme que si le général Chanzy avait eu dans les mains les soldats aguerris de l'armée de Metz, son armée eût été, même de l'aveu du soldat, la mieux

traitée, la mieux administrée de toutes celles qui ont existé depuis longtemps (1).

Cependant, tandis que la 1re armée de la Loire commençait vers l'Est ce mouvement divergent qui devait aboutir à un désastre, le prince Frédéric-Charles avec deux armées se jetait sur le général Chanzy, qui prit position en avant du Mans et soutint la lutte pendant deux jours, sinon avec avantage, du moins avec honneur. Le général français, d'après la marche des événements, ne comptait pas, le 11 au soir, sur la prise du Mans pour la journée du 12, et, il faut le dire, les mesures de précaution. qui avaient si bien été ordonnées à la première retraite, n'ont pas cette fois été prescrites ou ne sont pas parvenues à temps. Au début de cette seconde retraite, il y eut beaucoup de confusion, parce que les convois étaient généralement partis trop tard et qu'un horrible verglas ralentissait encore leur lourde marche. Une partie du grand convoi de la réserve générale et quelques convois divisionnaires mal dirigés tombèrent, aux portes mêmes du Mans, entre les mains de l'ennemi. Toutefois la grande majorité des convois divisionnaires fut sauvée ainsi que les approvisionnements sur wagons du centre de ravitaillement à la gare du Mans. Ces derniers furent refoulés (2) sur Laval dans la nuit du 11 au 12.

---

(1) Le général Chanzy sera peut-être surpris de trouver sous une plume inconnue une louange convaincue. Afin que personne ne s'y méprenne, je crois devoir déclarer que cet honorable général ne me connaît pas, ne m'a jamais vu et que je ne lui dois ni un grade ni un ruban. En ces temps de passions intéressées on est malheureusement obligé de ne pas omettre ces circonstances.

(2) Les wagons chargés que le prince Frédéric-Charles a annoncés, comme ayant été pris au Mans, n'appartenaient pas à la guerre, *mais*

Heureusement le désordre du premier moment dura peu. Au bout du second jour, on se reconnut, et d'instinct les corps d'armée commencèrent à suivre la méthode qui avait été indiquée dans la première retraite. Cependant le 21ᵉ corps, qui le dernier avait, le 12 janvier, supporté l'effort de la bataille, avait encore, dès le second jour de la retraite, la mauvaise chance d'être compromis.

Un contre-ordre venait de lui donner, par rapport aux autres corps d'armée, une direction excentrique; déjà en retraite sur Beaumont et Alençon, il dut se replier sur Sillé-le-Guillaume. Cet incident lui faisait perdre une journée sur un ennemi qui poursuivait et essayait par sa marche sur Sillé-le-Guillaume d'isoler le 21ᵉ corps du reste de l'armée. La division d'arrière-garde, par une heureuse inspiration, se jette en dehors de son itinéraire, barre la route de Sillé-le-Guillaume; aidée de quelques autres troupes du 21ᵉ corps, elle s'y maintient toute une journée en dépit d'un horrible froid, et pendant ce temps défilaient en arrière les bagages, les convois, la réserve d'artillerie et la seconde moitié du corps d'armée.

Bien que le combat de Sillé-le-Guillaume, soutenu par les généraux Jaurès et de Villeneuve, ne soit qu'un incident secondaire de notre lamentable histoire, j'ai cru devoir le relater ici, parce qu'il prouve

---

au commerce. Les Allemands ne prirent à l'armée qu'une trentaine de wagons aux trois quarts vides ayant servi aux ravitaillements courants dans la soirée du 11. Si, par le canal des commissions exécutives, l'exploitation des voies ferrées se fût trouvée sous l'autorité du général en chef, nul doute que l'on eût songé aussi à évacuer à temps les wagons du commerce.

qu'avec de l'énergie et du sang-froid, on peut dans les retraites sauver tous ses moyens d'action.

L'armée, à la suite de cette retraite que la saison avait rendue si pénible, s'était reformée derrière la Mayenne, de Laval à Mayenne. Les 16e et 17e corps, cantonnés assez près de Laval, purent rapidement, grâce à la voie ferrée, reconstituer leurs approvisionnements roulants sur convois.

Il n'en fut pas de même du 21e tant que l'embranchement de Laval à Mayenne ne fut pas rendu à la circulation. Ce corps, pendant plusieurs jours, vécut dans ses cantonnements, presque exclusivement sur place, et sans le secours des ressources générales. Ce résultat était certainement un succès.

Cependant les convois divisionnaires, à la suite de la retraite, s'étaient trouvés fort réduits, moins encore par les prises de l'ennemi que par suite des évasions de nos convoyeurs, pressés d'échapper aux rigueurs du froid. L'annonce de l'armistice nous faisait supposer qu'il n'y avait plus lieu de combler les vides que nous constations; tout au contraire, des licenciements partiels allaient s'opérer. Tout à coup, le général en chef fait connaître qu'en prévision de la reprise des hostilités, il y avait au contraire lieu de recompléter nos convois sur la base primitive. En quelques jours, voitures, cadres de conduite et denrées de toutes sortes affluèrent, et, toute prête à rentrer en campagne, l'armée se mit en marche pour exécuter, tout comme en guerre, ce long mouvement de flanc qui la transportait de la Mayenne sur la Vienne.

On voit par là toute l'importance que le général Chanzy attachait à la forte constitution des con-

vois; c'est vraiment là un des signes caractéristiques de cette campagne, et il faut répéter qu'en voulant des convois, l'habile général a su les manier.

Mais il ne suffisait pas de doter chaque division et chaque quartier général d'énormes moyens d'action en équipages bien embrigadés, il fallait surtout faire affluer les denrées que le service territorial de l'intérieur nous préparait au loin ; il fallait disposer ces ressources avec art et méthode, de telle sorte qu'elles fussent toujours à portée des corps d'armée sans être exposées, cependant, à devenir la proie de l'ennemi. La création successive des magasins généraux sur les lignes du Loir, de la Sarthe, de la Mayenne et de la Vienne; la bonne constitution du personnel des centres de ravitaillement; la formation de magasins volants annexes sur wagons à Fréteval, annexe de Vendôme; — à Château-du-Loir, annexe du Mans; — à Laval et Fougères (plus tard à Mayenne), annexe de Vitré; — à Châtellerault et Mirebeau, annexes de Limoges et Poitiers; — l'indication précise et toujours exacte des points sur lesquels les corps d'armée avaient à se pourvoir, tout cet ensemble a constitué un service général régulier, coordonné, bien compris et par conséquent réussi. J'ajouterai enfin que, grâce à la puissante initiative des intendants territoriaux, énergiquement dirigés, les denrées de toutes sortes ont presque toujours été en grande abondance à la disposition des centres de ravitaillement ou des magasins de réserve. Voilà comment on commande une armée; voilà comment on l'administre. On la commande en voulant de grands moyens d'action et en

sachant les manier ; on l'administre en introduisant la méthode dans le service général, et en laissant une large et vivifiante initiative dans le service local (1). Et cependant, quel résultat plus grand n'eût-

(1) Puisque j'ai entrepris l'histoire administrative des armées d'opérations, il me resterait à parler de l'armée du Rhin, de la 1re armée de la Loire (généraux d'Aurelle et Bourbaki) ainsi que de l'armée du Nord (général Faidherbe). Je l'avoue, j'ai presque la coquetterie de vouloir demeurer sous l'impression de la campagne du général Chanzy, qui seule suffirait à justifier l'intendance militaire, puisque j'ai seulement voulu prouver que l'intendance a bien fait quand elle a été bien commandée.

Je préfère laisser à d'autres le soin de narrer leurs exploits ou leurs misères dans le Nord ou dans l'Est.

L'armée du Rhin, malgré son importance militaire et la grandeur des batailles qu'elle a livrées autour de Metz, notamment les 14, 16 et 18 août, n'a été en opérations que pendant une durée très-courte, du 2 au 10 août, et précisément dans la période initiale qui se ressentait tant de l'absence de toute préparation sérieuse en vue de la guerre, période aggravée en outre par les difficultés pour les 2e et 3e corps d'une retraite imprévue et un peu désordonnée. Le 13 août, les communications ferrées entre Metz et Paris étaient déjà à peu près interceptées. Conséquemment les opérations administratives de cette grande armée ont dû de bien bonne heure se concentrer dans le rayon restreint d'une place investie et se limiter ensuite à l'exploitation et au sage emploi des ressources locales existantes. Je ne crois donc pas qu'au point de vue spécial qui m'occupe, c'est-à-dire au point de vue de la subsistance des armées en *opérations*, il y ait un enseignement sérieux à tirer des faits trop peu étendus de l'armée du Rhin. Cette armée était fortement constituée, du moins en personnel : elle comptait d'excellents éléments d'organisation, et il est présumable qu'au bout de quelque temps, bien commandée, elle eût été, *en opérations*, bien administrée. Si dans quelques divisions on a pu constater, comme ailleurs, l'imprévoyance du commandement, du moins dans l'une d'elles on a vu ce que peut l'intendance dirigée par un général administrateur, aujourd'hui à la tête du département de la guerre. Cette belle armée, composée de vrais soldats, a, du reste, souffert autant sinon plus que les autres, mais elle a fait entendre infiniment moins de plaintes, parce que mieux qu'ailleurs on y savait faire la part des cruelles, mais inévitables exigences de la guerre.

Quant au général Faidherbe, il a déclaré dans la relation histo-

on pas encore obtenu, si, dans la période des marches journalières, on avait utilisé et imposé,

---

rique de sa campagne (note B) que les intendants Richard (de l'armée), et Montaudon (du territoire) se sont montrés à la hauteur de leurs fonctions. Nous ne pouvons désirer un plus complet éloge. L'honorable général, abordant la question de l'administration française, expose sa pensée avec netteté et simplicité : « Une question qui « a fait beaucoup de bruit, qui a excité beaucoup de récriminations, « plus ou moins justes, a passionné les esprits : c'est la manière dont « les troupes, et surtout les mobiles et les mobilisés, ont été approvisionnés, habillés et équipés pendant la dernière guerre.

« L'armée du Nord, comme les autres (moins que les autres pourtant), a eu beaucoup à souffrir. C'était inévitable dans une campagne faite par un hiver rigoureux et avec des troupes non endurcies à la guerre. Mais y a-t-il de la faute de quelqu'un, étant données les conditions dans lesquelles nous avaient mis les désastres de nos armées régulières et la perte de nos approvisionnements? Nous ne le pensons pas. Tout le monde comprend combien il est difficile d'improviser une armée et de pourvoir à tous ses besoins en quelques semaines et même quelques mois. »

« C'est pourtant la tâche qu'à eu à remplir l'intendance avec les corps administratifs qui en dépendent. »

L'armée du Nord, avec son effectif, relativement faible, a sans doute été, plus que les autres, facile à conduire. Néanmoins on voit, dans le détail des opérations, que des soins réels ont été pris, soit dans les marches en avant, soit dans les retraites, pour multiplier les routes employées et pour préserver les équipages. Le général Faidherbe semble avoir, sous ce rapport, un point de contact avec son collègue de la Loire.

Quant à l'armée du général d'Aurelle (1re de la Loire), il est constant que jusqu'à la fin de l'année 1870, et sauf la faute commise à Orléans, elle a été, au point de vue des subsistances, administrée dans de très-bonnes conditions et d'une façon, sinon aussi brillante, du moins analogue à la manière dont a été traitée l'armée du général Chanzy. Toutefois, la première armée de la Loire n'avait pas encore eu le temps de recompléter l'habillement et surtout la chaussure, quand elle dut commencer ce fatal mouvement vers l'Est, très-logique, en octobre 1870, dangereusement inutile en janvier 1871. Le transport en chemin de fer du 15e corps de Bourges à Besançon a constitué un douloureux épisode qui prouve combien peu, dans notre France, on sait employer les chemins de fer aux mouvements des troupes. Il a fallu plus de dix jours pour achever ce mouvement sur

partout où cela se fût trouvé possible, la subsistance par l'habitant, que les Prussiens ont fait passer dans

---

un parcours de 376 kilomètres; et le grand convoi de vivres venu par terre arrivait aussi vite que la queue du corps d'armée. Pendant que quarante-huit trains échelonnés attendaient le dégagement de la voie et la possibilité de passer, les troupes, transies de froid, demeuraient dans les wagons ou sur la voie, toujours attendant le départ, n'osant pas faire la soupe et ne sachant utiliser les douze jours de vivres qu'une sage prévoyance avait amoncelés dans chaque train. Du 12 au 18 janvier, de Besançon et Villersexel à Héricourt, et plus tard, pendant les premiers jours de la retraite du 18 au 22 janvier, les approvisionnements si abondants à Besançon, Baume-les-Dames et Clerval ne manquaient certes pas; mais dans ce pays montagneux, à pentes rapides, les convois par cet affreux temps de verglas eurent un mal inouï à circuler. Comment faire passer les charrois là où les cavaliers étaient obligés de marcher à pied? Des souffances sérieuses devaient en résulter; car en pareille saison, les villages épars, ensevelis sous la neige, ne pouvaient offrir qu'une faible ressource, exploitée pourtant par les traînards. Plus tard, lorsqu'après trois malheureux jours d'hésitation le nouveau général en chef se vit dans l'obligation d'ordonner la retraite sur la frontière de Suisse, toutes les communications étaient coupées, non-seulement avec Bourg et Lyon, ce qui empêchait le ravitaillement de Pontarlier, mais elles furent coupées aussi avec la place de Besançon, bientôt investie, où cependant d'immenses provisions avaient été amoncelées. Toute la retraite, depuis la ligne Besançon-Saint-Hippolyte jusqu'à la place de Pontarlier et à la frontière, s'effectua, du 26 janvier au 1er février 1871, en complet désordre.

On épuisa les quelques ressources traînées par les convois qui ne restèrent pas en route en les distribuant aux troupes non débandées. Mais il n'était plus possible de distribuer régulièrement; la subsistance locale était absolument insuffisante, et le ravitaillement était devenu impossible. Dans de semblables conditions, une armée, à quelques lieues pourtant de ses grands magasins, est fatalement condamnée à périr ou à se dissoudre, et il n'y a personne à accuser de ce déplorable résultat, si ce n'est le ministre imprudent qui ordonne et le général trop obéissant qui, en plein hiver, jette une grande armée dans les montagnes des Vosges et qui après sa défaite hésite trois jours, sous Besançon, sur le parti à prendre, pendant qu'un habile et audacieux ennemi lui coupe sa seule ligne de retraite, et l'oblige à se perdre dans les glaces du Jura avant de recourir, comme dernière planche de salut, à la chaleureuse et cordiale hospitalité helvétique.

les mœurs de leur nation, non-seulement chez les autres, mais aussi dans leur propre pays !

En résumant ce chapitre d'histoire, il m'en coûte, je le dis sincèrement, de paraître faire cause commune avec l'un des deux camps qui semblent aujourd'hui, pour notre malheur, vouloir partager l'armée française. Mais enfin la vérité est là, et je dois la mettre en lumière. Les armées captives sont bien injustes, elles aussi, en refusant de croire qu'après elles quelque bien ait pu être tenté ou accompli. Au-dessus de toutes ces passions que le temps éteindra, l'impartiale histoire dira que la France anéantie a essayé de relever son drapeau, que des efforts immenses ont été faits sur tous les points du territoire non envahi, et que, dans cette

---

Enfin, quoique les opérations de l'armée de Versailles en 1871 n'appartiennent pas à l'histoire de la guerre contre la Prusse, dont elles sont toutefois la désastreuse conséquence, je rappellerai le succès administratif incontestable de l'intendance dans cette nouvelle campagne, même pendant la période active de la bataille de sept jours dans la capitale. Cette fois l'organisation était complète, les moyens d'action suffisants : l'ordre et la méthode furent introduits dans la disposition des centres de ravitaillement, une part assez large d'initiative individuelle fut laissée aux corps ; enfin les approvisionnements généraux affluèrent toujours dans les magasins par la vigilance des intendants du territoire de Versailles. Le service a été bien réglé, bien coordonné et dès lors réussi.

Il n'est pas inutile d'ajouter que cette armée nouvelle, objet d'une sollicitude toute particulière de la part de l'illustre chef du pouvoir exécutif, était commandée en chef et administrée en chef par ces mêmes personnages que nous avons vus si malheureux à l'armée de Châlons. C'est ce qui prouve que souvent il vaut mieux améliorer l'organisation, l'outillage et les méthodes que de s'escrimer à changer des hommes conscencieux. C'est aussi ce qui prouve ce que peut l'intendance, lorsqu'elle trouve dans la direction supérieure la sollicitude, la volonté et l'intelligence des opérations.

seconde période de la guerre, l'intendance militaire, vigoureusement et largement dirigée, a obtenu des résultats sérieux.

On a répété sur tous les tons que les malheurs du début de la campagne devaient, en grande partie, être attribués à la mauvaise organisation du service de l'intendance.

J'ai voulu montrer que si, après Reischoffen et avant Sedan, elle avait dû faillir, dans une campagne active de quatre mois, et dans la plus dure des campagnes, l'intendance militaire avait réussi.

CHAPITRE III.

Organisation et attributions du corps de l'intendance militaire. — Origine réelle des transformations projetées.

Dans les chapitres qui précèdent, je me suis attaché à faire voir quelles sont les véritables causes des souffrances que nos armées ont éprouvées dans le cours de cette dernière guerre; et l'on y a vu que l'imperfection de la mobilisation générale, l'insuffisance des cadres administratifs au début de la guerre, la disparition, dans les mœurs militaires, de l'usage du cantonnement, et enfin la mauvaise conduite des convois avaient été les causes capitales des malheurs que nous avons dû déplorer.

C'est donc à tort que l'on a attribué ces malheurs à la mauvaise organisation du corps de l'intendance. Peut-être la réorganisation générale de l'armée doit-elle être une occasion de reviser l'institution de l'intendance, dont la situation finit par devenir

très-fausse dans l'armée; mais il est souverainement injuste d'infliger cette révision comme la conséquence de fautes dont ce corps, actif et dévoué, est parfaitement innocent.

Au reste, pour bien comprendre les transformations projetées, dont les résultats de la dernière guerre semblent fournir le prétexte, il faut jeter un rapide coup d'œil sur les attributions actuelles du corps de l'intendance et sur l'origine de cette institution (1).

L'institution d'un corps d'administrateurs militaires est aussi vieille que la création des armées permanentes; elle date de plus de cinq siècles. A l'origine, le commissaire des guerres n'était que le substitut du connétable et des maréchaux qui leur *déléguait* les pouvoirs judiciaires, disciplinaires et administratifs. A partir du XVIe siècle l'institution des intendants provinciaux changea petit à petit cet état de choses. La centralisation générale commençait; l'action directe du roi se faisait sentir dans toutes les parties du territoire.

« Tout fléchit à la longue devant les intendants
« provinciaux: les grands feudataires, les maré-
« chaux, le connétable lui-même, durent plier sous
« le joug; tous ceux qui résistèrent furent abattus.
« Dans les armées même, les intendants provinciaux
« ne laissèrent aux généraux que leurs attributions

(1) Je préviens le lecteur que la plus grande partie des détails historiques qui suivent sont extraits de l'excellente *Histoire législative de l'intendance militaire*, par M. Laurent-Chirlonchon, sous-intendant militaire.—Je ne saurais trop engager toutes les personnes qui voudront se rendre un compte réel et complet de l'institution, à se pénétrer de la lecture de cet ouvrage.

« essentielles ; ils réglaient en maîtres tous les dé-
« tails de l'administration et des finances. Ils de-
« vinrent ainsi, peu à peu, les chefs directs des
« commissaires des guerres, et quand la charge de
« connétable fut supprimée, en 1626, tous les pou-
« voirs militaires et administratifs furent concen-
« trés de fait et de droit dans les mains de l'un d'eux,
« placé près du roi, sous le nom de secrétaire d'État
« de la guerre. Telle est l'origine des commissaires
« des guerres, des intendants de province et d'armée
« et du ministre de la guerre, leur chef à tous ; tel
« est l'ordre dans lequel ces divers fonctionnaires
« vinrent successivement faire refluer vers un centre
« unique la puissance que la féodalité avait dispersée
« en tant de lieux et de mains..... »

Telle est aussi l'origine de la grande situation et de l'indépendance absolue des administrateurs vis-à-vis des chefs militaires.

« Sous l'ancien régime, dit encore M. Laurent-
« Chirlonchon, le commandement, qui dérivait de
« la noblesse, avait été implicitement soumis à
« l'administration qui dérivait de la royauté. »

On le voit, il s'agissait d'unifier et de centraliser. Il fallait détruire jusque dans ses racines tout ce qui restait de la féodalité.

La puissance des intendants provinciaux et des commissaires des guerres, délégués du roi, a aidé à cette grande œuvre. Les attributions des administrateurs étaient donc à l'origine le résultat d'une importante conception politique.

A cette époque les fonctions des commissaires des guerres étaient les suivantes :

Conduite, police et discipline des troupes. Ministère public près les conseils de guerre. Réception du serment de tous les militaires.	Fonctions du ressort de la magistrature militaire.
Montres et revues de toutes armes. Surveillance et direction de tous les services administratifs. Arrêté et ordonnancement de toutes les dépenses.	Fonctions spécialement du ressort de l'administration militaire.
Exercice de tous les pouvoirs militaires attribués à l'intendant de la province ou de l'armée, dès que celui-ci s'absentait.	Attributions générales et supérieures.

A une indépendance absolue vis-à-vis des chefs militaires, les commissaires joignaient ainsi des prérogatives considérables, émanation directe de la puissance royale; ils étaient inamovibles comme tout magistrat, et leur charge se transmettait.

C'est dans cette situation que l'institution fut atteinte par la révolution de 1789. La loi du 21 septembre 1791 confirma l'indépendance et l'inamovibilité des administrateurs, inamovibles comme magistats, indépendants comme contrôleurs permanents. De plus, elle établit dans l'armée une magistrature chargée de poursuivre et de juger, *à l'exclusion du commandement,* tous les délits et tous les crimes; elle attribue cette magistrature aux commissaires des guerres; enfin, cherchant à séparer les fonctions du contrôle de celles de l'administration, elle confia les premières, exclusivement, à des commissaires auditeurs.

La loi du 11 septembre 1792 supprime les commissaires auditeurs; celle du 12 mai 1793 fait cesser les fonctions judiciaires dans les cours martiales, attributions qui passent désormais aux chefs mili-

taires. Depuis 1789 un travail sourd s'opérait déjà dans l'esprit de ceux-ci ; le commandement cherchait à se dégager des étreintes de l'ancienne situation en mettant les administrateurs à leur discrétion.

La loi du 28 nivôse an III survint dans le but de pondérer les attributions respectives en constituant à chacune des deux autorités, une sphère d'action indépendante et définissant leurs rapports. Cette loi, qui n'a jamais été abrogée, qui a même été rappelée et visée dans un rapport officiel du 3 octobre 1856, a entendu donner un contre-poids à l'omnipotence des chefs militaires, en créant une autorité chargée de contrôler leurs actes, chargée de les maintenir dans les limites de la loi et en donnant seulement, dans des cas définis, aux chefs militaires le droit de *réquisition écrite* sur l'administration.

La Convention nationale, en édictant ces mesures, s'est-elle laissé dominer par les errements et les traditions du passé, avec lequel elle transigeait seulement, sans introduire de transformation radicale, ou bien ces mesures étaient-elles, à son point de vue, le fruit des observations que les guerres de la République pouvaient lui suggérer ? C'est ce que nous ignorons.

Quoi qu'il en soit, il importe de rappeler ici les fonctions attribuées au corps des commissaires des guerres par cette loi fondamentale.

Police et discipline des troupes. Réception et prestation du serment des troupes. Proclamation des lois. Tenue des procès-verbaux de délibération, de conseils de guerre dont les commissaires des guerres sont essentiellement membres.	Fonctions du ressort de la magistrature militaire.

Administration supérieure et contrôle des corps de troupes et de tous les services administratifs.	Fonctions spécialement administratives.

Quoique surtout appropriée à l'état politique du moment, cette loi ne tarda pas à prouver l'illusion de ces pouvoirs pondérateurs: « Créant des obstacles(1) « là où tout doit être sacrifié à la rapidité, à la sim- « plicité, à l'unité de l'action, cette disposition de- « meura constamment inobservée. Tendant à l'excès « les rapports du commandement et du contrôle, « le ressort, bien loin de se renforcer, s'affaiblit de « plus en plus, et les commissaires des guerres, re- « crutés presque exclusivement dans l'élément ci- « vil, n'ayant presque plus de racines dans l'armée, « se trouvèrent dans un isolement complet. »

De cette époque date la tendance de plus en plus prononcée à la militarisation du corps des administrateurs.

Le général Bonaparte avait écrit au Directoire :

« Les commissaires des guerres ont besoin de « plus de courage et d'habitudes militaires que les « officiers des troupes eux-mêmes. Le courage qui « leur est nécessaire est tout moral, et ce courage « n'est jamais que le fruit de l'habitude des dan- « gers. J'ai donc senti combien il est nécessaire de « n'admettre à remplir les fonctions de commis- « saires des guerres, que des militaires ayant servi « pendant plusieurs campagnes et ayant donné des « preuves de courage. »

L'arrêté du 9 pluviôse an VIII devait être le fruit de ces méditations. Cet arrêté porte deux cachets

(1) *Histoire législative de l'intendance*, page 258.

principaux. D'une part, il affirme hautement le caractère exclusivement militaire des administrateurs. D'autre part, il divise leurs fonctions et institue deux corps séparés : l'inspection aux revues et le commissariat des guerres.

Bien des personnes, même dans l'armée, se font une idée inexacte de cette division de fonctions, et pensent qu'en agissant ainsi, le premier consul a entendu séparer le contrôle de l'administration proprement dite.

Il importe de détruire cette erreur par l'exposé des attributions de chacun de ces deux corps.

Fonctions de l'inspection aux revues.	Organisation, embrigadement, incorporation, levée et licenciement des troupes. Administration des corps. — Solde et comptabilité. — Tenue des contrôles et formation des revues.	C'est-à-dire administration et contrôle du service du recrutement et du service de l'administration des corps de troupes et des officiers sans troupe. (Personnel.)
Fonctions du commissariat.	Le second corps conserve les autres détails de l'administration militaire confiés au corps du commissaire des guerres par la loi du 28 nivôse an III.	C'est-à-dire l'administration et le contrôle des services administratifs proprement dits. (Matériel.)

On pourrait presque dire que le premier corps avait l'administration du personnel et la surveillance administrative qui en dérive ; et que le corps du commissariat avait l'administration du service du matériel et la surveillance administrative qui en découle.

Dans cette nouvelle organisation, les inspecteurs aux revues étaient pourvus des grades effectifs de généraux et de colonels ; ils étaient même suscep-

tibles de rentrer dans l'armée. Le commissariat conservait vis-à-vis du commandement ses prérogatives, auxquelles il n'était pas touché.

Cette création du premier consul eut, au début, les plus heureux effets. On raconte que les premières opérations firent rayer des contrôles des corps plus de 40,000 hommes qui n'y figuraient plus; survenant après une période de désordre administratif, elle fut un bienfait, et ce résultat était uniquement acquis par l'éclat dont était entouré le corps chargé de cette mission.

Cependant, dans le cours des guerres de l'Empire, la réaction ne tarda pas à se faire sentir; une succession d'incidents secondaires, provoquant des décisions supérieures, faisait voir que les chefs militaires désiraient continuer le travail entrepris, qui consistait à dominer les attributions des administrateurs, et il ne fallait rien moins que la puissance de l'Empereur, qui, entrant dans tous les détails administratifs, maniés par lui avec tant d'habileté, était véritablement le premier intendant de son armée en même temps que son chef militaire; il ne fallait rien moins, dis-je, pour maintenir en faveur des administrateurs une situation déjà difficile et que la militarisation successive des personnels placés sous leurs ordres devait rendre plus difficile encore.

L'ordonnance du 29 juillet 1817 a simplement défait ce qu'avait fait l'arrêté du 9 pluviôse, et, sous le titre d'intendance, les deux corps furent réunis de nouveau comme sous l'empire de la loi de nivôse. La réduction de l'armée et certaines considérations économiques suffisaient alors à justifier pu-

bliquement une fusion certainement opportune à cette époque. Mais en ces temps, l'opinion avait été travaillée par l'histoire de certains scandales et de grands abus, et il n'est pas douteux que par cette fusion le législateur n'ait eu en vue l'amélioration graduelle du niveau moral d'une partie du corps des administrateurs. L'ordonnance de 1817 maintenait à l'intendance la délégation directe du ministre pour ce qui regarde l'administration, la promulgation des lois et règlements, la réception des drapeaux, le serment des troupes, les fonctions du ministère public près des tribunaux de révision. Elle conservait donc pleinement à l'intendance militaire le cachet d'une magistrature militaire, restreinte toutefois, car la police et la discipline des troupes passaient définitivement dans les attributiôns des chefs militaires. Cette ordonnance conservait l'assimilation des grades, mais avait le tort de rétablir le recrutement par l'élément civil.

L'ordonnance du 18 septembre 1822, en précisant déjà les rapports de la subordination relative des intendants vis-à-vis des chefs militaires, est venue accentuer la situation. Elle enlève à l'intendance le droit de promulguer les lois; elle rétablit le recrutement exclusivement militaire, mais déclare que des fonctions administratives ne confèrent aucun grade dans l'armée.

Ainsi l'on sent que d'année en année le commandement gagne du terrain et parvient, petit à petit, à arracher une à une les principales attributions honorifiques de l'intendance; il affaiblit, chaque année, le caractère ancien de cette institution, qui,

désormais, va subir dans son propre sein une transformation lente, mais inévitable.

On lit dans l'histoire législative de l'intendance, à laquelle j'ai tant emprunté dans ce chapitre, une page intéressante qui résume le rapport fait à la Chambre des députés après 1830. Cette page témoigne exactement de l'état des esprits à cette époque.

« La chambre élective demande s'il ne convien-
« drait pas de reconstituer le corps, non plus par
« une simple ordonnance, mais par une loi comme
« en l'an III. Les esprits se partagent sur ce point
« intéressant.

« Suivant les uns, le droit de véto sur les dé-
« penses constituerait une sorte de magistrature
« assimilant les officiers du contrôle à ceux des
« corps judiciaires et réclamerait pour eux une in-
« dépendance de position que la loi seule peut leur
« donner.

« Suivant les autres, le roi ayant seul qualité,
« aux termes de la charte, pour constituer l'armée,
« nuls corps militaires ne sauraient exister que par
« ordonnance; d'où il suit qu'un corps qui pren-
« drait place dans l'armée en vertu d'une loi, c'est-
« à-dire par le fait d'un mandat émané de trois
« pouvoirs, aurait une origine plus élevée que le
« commandement lui-même; qu'il pourrait créer
« de sérieuses difficultés autour d'un chef qui n'en
« doit rencontrer que de la part de l'ennemi; que,
« par le fait, il serait impuissant à poser des limites
« à un pouvoir créé essentiellement pour renverser
« tous les obstacles, et qu'en dernière analyse il

« compromettrait l'unité d'action, âme des succès
« militaires.

« On ajoutait que les intendants militaires ne
« sauraient, comme on voulait le faire entendre,
« avoir pour mission de modérer, dans l'intérêt du
« pays, les dépenses que la guerre peut exiger, at-
« tendu que ce mandat, sous le régime constitu-
« tionnel, incombe exclusivement à la chambre
« élective; mais qu'ils sont uniquement les délé-
« gués du pouvoir exécutif, chargés de veiller, dans
« l'intérêt de ce pouvoir, sur l'observance des
« règles qu'il a posées et sur l'emploi des crédits
« qui leur ont été confiés.

« Ces objections et l'exemple du peu d'avantage
« que le corps du contrôle avait retiré des attribu-
« tions démesurées que lui conférait la loi de ni-
« vôse, firent renoncer au projet en question. »

En 1839, les tendances des chefs militaires se firent jour avec éclat; les honneurs du défilé, jusque-là incontestés, furent un peu brutalement enlevés à l'intendance. La revue d'effectif devait dès lors être considérée non plus comme l'exercice spontané d'une magistrature libre, dont l'importance pût justifier des honneurs élevés; la revue était un simple acte de contrôle administratif dont l'opportunité pouvait même être soumise à l'appréciation des généraux.

Depuis cette époque, aucune prescription très-importante n'est venue modifier officiellement ce qui restait au corps de l'intendance de ses attributions et de son indépendance; mais les mœurs sont devenues plus fortes que la loi.

Recrutée exclusivement dans l'armée, dont elle

conservait l'esprit de camaraderie, jouissant depuis 1835 *de la correspondance effective des grades*, qui est plus que l'assimilation, ayant sous ses ordres des personnels devenus militaires, l'intendance s'est de plus en plus rapprochée de l'armée, et *plus elle s'en rapprochait, plus elle perdait de son indépendance de situation;* de temps à autre, le commandement essayait l'autorité directe de la répression, que l'on repoussait énergiquement au nom de la loi de nivôse; il prenait aussi quelquefois l'initiative des récompenses, que l'on acceptait avec empressement.

Voilà où en sont les choses. La succession des guerres et des grandes expéditions, pendant lesquelles l'administrateur est forcément dans des rapports de dépendance plus étroits, n'a fait qu'accentuer la situation ; et, aujourd'hui, les chefs militaires réclament une solution définitive susceptible de trancher le malaise inexprimable qui résulte d'un antagonisme latent et du désaccord évident qui existe entre le fait et le droit. Le commandement demande que la délégation ministérielle cesse d'être donnée exclusivement aux intendants, pour ce qui concerne l'administration. Il veut achever l'œuvre patiente de quatre-vingts ans ; il veut réaliser légalement et définitivement l'unité de direction (militaire et administrative) qui, depuis si longtemps, est le but de ses efforts (1).

Voilà pourquoi les généraux qui estiment et sou-

(1) Et l'on a osé dire que l'intendance avait empiété sur les attributions du commandement ! Qu'au nom des transformations sociales on réclame un état de choses nouveau, soit ! mais, de grâce, étudions donc l'histoire.

vent affectionnent chaque intendant individuellement, avouent hautement qu'ils n'aiment pas l'intendance. Voilà aussi pourquoi, témoins de nos efforts et parfaitement conscients de notre irresponsabilité réelle dans les derniers malheurs, ils ont laissé vilipender notre corps sans nous défendre publiquement (1).

La question de la reconstitution du corps des administrateurs, qu'on le sache bien, est une fatale nécessité du temps, amenée de longue main par l'enchaînement des faits et des idées, mais qui, pour notre malheur, coïncide avec le déplorable résultat de la dernière guerre.

Le public peut et doit s'y tromper; il doit voir dans cette pensée une transformation subitement imposée à la clairvoyance de nos gouvernants par les défaillances de ces derniers jours. Mais nos chefs militaires, qui, sans le dire, savent à quoi s'en tenir, cherchent seulement à saisir l'occasion d'une reconstitution générale de l'armée pour donner une satisfaction, depuis longtemps attendue, à des tendances dont je ne veux pas ici contester toute la légitimité, mais qui gagneront du moins à être désormais franchement exprimées.

Voilà toute la question. Maintenant, démolissons et reconstruisons si nous pouvons. Mais d'abord ne fallait-il pas montrer l'édifice tel qu'il est actuellement assis sur ses véritables fondements?

---

(1) Je dois excepter le général Chanzy, qui a rendu justice à l'intendance militaire dans une commission législative, et le général Faidherbe, qui en a fait autant dans l'histoire de sa campagne.

CHAPITRE IV.

Étude sur le mécanisme administratif actuel.

On enseigne depuis assez longtemps que l'administration militaire comprend trois branches :

La direction, qui prévoit les besoins et en assure la satisfaction ;

Le contrôle, qui veille à l'économie dans les dépenses, au bon emploi des deniers publics et à l'exécution des règlements ;

La gestion, qui manie les deniers ou les matières, afin d'assurer, dans tous leurs détails, l'exécution des actes d'administration qui dérivent de la direction.

Puis, on ajoute : la direction et le contrôle, c'est-à-dire la haute administration, sont confiés au corps de l'intendance militaire qui exerce ses fonctions par délégation directe du ministre.

La gestion est confiée aux divers corps administratifs sous l'autorité de l'intendance militaire.

Cette manière de définir le mécanisme de notre administration renferme, non pas une erreur de fond, mais une apparente confusion parfaitement de nature à tromper les esprits peu initiés à ces sortes de spéculations et qui se demandent, non sans fondement, pourquoi le contrôle rentre dans les attributions de la haute administration. Dès lors, ils concluent victorieusement par cette formule : « L'intendance « cumule deux genres d'attributions incompatibles, « la direction et le contrôle. » Comme certains novateurs ont pensé que là était l'origine de tout le mal, et comme il est certain que c'est à cette source d'erreur qu'ont été puisées certaines élucubrations réformatrices, j'attache une grande importance à résoudre l'apparente obscurité de la formule.

Tout d'abord, je pose la définition telle qu'elle doit être d'après l'état actuel et réel des choses, si l'on veut que les initiés ne soient pas les seuls à comprendre ce que parler veut dire.

L'administration militaire embrasse :

La direction, qui prévoit les besoins, en assure la satisfaction et exerce sur tous les agents d'exécution la surveillance administrative qui dérive de la direction hiérarchique;

La gestion, qui manie les deniers et les matières afin d'assurer dans tous ses détails l'exécution des actes d'administration qui découlent de la direction;

Le contrôle, qui veille à l'observation des lois et des règlements.

Sous cette forme, il n'y a pas d'ambiguïté. L'intendance exerce, par délégation ministérielle, la di-

rection avec la surveillance administrative et hiérarchique qui en dérive.

La gestion est exercée par les corps administratifs sous l'autorité du corps de l'intendance.

Le contrôle est exercé par les payeurs du Trésor, par les bureaux de la guerre, par la Cour des comptes et accidentellement par les inspecteurs généraux ou administratifs.

Il va sans dire que je vais expliquer et justifier cette proposition; mais il est clair que si je convaincs mes lecteurs, j'aurai réussi à détruire d'un seul coup la grande accusation du cumul d'attributions incompatibles qui, au dire de quelques-uns, pèserait sur l'intendance et qui, plus ou moins, sert de prétexte aux projets de réorganisation.

Toute la difficulté réside dans ces deux mots qui, en administration, ont un sens différent : *contrôle* et *surveillance administrative*.

Cette dernière est la série des actes par lesquels l'administrateur veille à l'exécution des ordres qu'il donne ou de ceux qu'il transmet ou de ceux qui se trouvent contenus dans les règlements administratifs établis. La surveillance administrative, le mot l'indique bien clairement, est le contrôle intérieur et nécessaire de l'administration *dans sa propre hiérarchie*.

Le contrôle, au contraire, le véritable contrôle, dans le sens exact du mot, est celui qui s'exerce en dehors de toute participation à la direction administrative; c'est ce que j'appelle le contrôle extérieur.

Or, l'intendance participant à la direction dans tous les services de la guerre (artillerie et génie ex-

ceptés), n'a, par le fait, à exercer sur les agents administratifs ou gestionnaires que la surveillance administrative, qui, si l'on veut, pourra être appelée contrôle intérieur.

C'est cette proposition que je vais développer.

Toutes les fois que l'exécution des services comporte le maniement de fonds ou de matières, ce maniement est confié aux agents de la gestion ou gestionnaires. Les gestionnaires sont quelquefois collectifs, quelquefois individuels. Ils sont personnellement responsables des actes de leur gestion et justiciables de la Cour des comptes.

Les gestionnaires collectifs sont :	Les conseils d'administration des corps de troupes ou ceux des établissements assimilés.
Les gestionnaires individuels sont :	Les officiers commandants dans les corps qui ne comportent pas de conseil d'administration.
	Les commandants des dépôts de recrutement et de réserve.
	Les officiers comptables des hôpitaux, des subsistances, de l'habillement et du campement.

Mais il est d'autres services qui, ne comportant pas le maniement de fonds ou matières appartenant à l'État, sont confiés, pour leur exécution de détail, à des agents collectifs ou individuels, civils ou militaires, mais qui n'ont pas la qualité de gestionnaires.

Les agents collectifs qui participent à l'exécution des services, sont :	Les commissions administratives des hospices civils.
	Les commissions militaires chargées du service des ameublements des hôtels.

Les agents collectifs qui participent à l'exécution des services, sont : (*Suite.*)	Les commissions militaires chargées, dans les magasins centraux, de la réception des étoffes ou effets confectionnés de toute nature.
Les agents individuels qui participent à l'exécution des services, sont :	Les entrepreneurs à la ration (vivres, fourrages, chauffage, éclairage). Les diverses agences de transport. L'entrepreneur des lits militaires. Et en général les agents de toutes les entreprises de fourniture à long terme.

Enfin, il est certains autres services administratifs qui s'exécutent dans leurs détails par l'intendance elle-même, sans le concours d'aucun agent ou gestionnaire.

Tels sont :	Le service des frais de route. Le service de la solde des personnels sans troupes et des isolés. Et enfin l'important service administratif des fonds, qui comporte l'emploi et la justification de tous les crédits budgétaires.

Ainsi, l'intendance militaire exerce l'administration, soit directement, soit avec le concours de gestionnaires collectifs ou individuels et militaires, soit avec le concours d'agents collectifs ou individuels, civils ou militaires, mais non gestionnaires. Ces gestionnaires ou ces agents sont les auxiliaires plus ou moins permanents, plus ou moins importants des fonctionnaires administratifs suivant les attributions que laissent à chacun d'eux les règlements, les traités ou les conventions; mais tous ne sont que des auxiliaires ou agents d'exécution sur lesquels l'intendance exerce la direction supérieure ainsi que

la surveillance obligatoire qui doit résulter de la responsabilité qu'impose la direction.

Tel est le rôle actuel et le vrai rôle de l'intendance, sauf quelques anomalies de détail qui demeurent comme un dernier vestige d'attributions perdues (1).

Il y a sur ce point, je le sais, dans l'esprit de beaucoup de personnes une confusion réelle. On ne fait pas trop difficulté de convenir que l'intendant, considéré comme commissaire des guerres (service du matériel), est un administrateur à peu près exclusivement. Mais dans son service d'inspecteur aux revues (service du personnel), on croit n'apercevoir, ou à peu près, que le contrôleur. Le personnel, dit-on, est régi suivant des règlements établis par le ministre, confiés, dans leur exécution de détail, aux conseils d'administration ou officiers commandants (agents collectifs ou individuels), sur lesquels l'in-

---

(1) Je veux ici parler principalement du matériel de l'artillerie. La direction de ce service est confiée aux directeurs d'artillerie. L'intendance ne participe en rien à la direction, mais elle doit exercer sur ce service le véritable contrôle, c'est-à-dire le contrôle extérieur. Chacun de nous sait si ce contrôle est illusoire ! En remontant à la loi de 1791, on trouve l'origine de l'immixtion de l'intendance dans ce service, mais alors cette immixtion était autrement logique.

Enfin le règlement d'administration publique du 25 janvier 1845, sur la comptabilité-matières du département de la guerre, a posé le principe du contrôle extérieur appliqué aux actes des détenteurs du matériel. Mais en même temps, et en ce qui concerne nos services de la guerre, il a chargé de ce contrôle l'intendance, qui administre hiérarchiquement lesdits détenteurs de matériel. On peut donc, grâce à cette inconséquence spéciale, soutenir que l'intendance administre et contrôle. Au reste ce règlement n'a pas été un bienfait ; il a exagéré la justification à charge et à décharge, et en campagne il est assez peu applicable.

tendance se borne à exercer le contrôle. C'est une erreur.

Vis-à-vis des corps de troupes, les actes d'administration sont nombreux et importants, même dans le service tranquille et courant de l'intérieur. L'approbation des marchés de toute nature passés par les corps, les versements en dépôt des encaisses excédant les besoins courants, l'appréciation des responsabilités en cas de déficit de caisse, l'appréciation des diverses imputations aux masses individuelles, les autorisations de dépense pour achats de toutes sortes prévus ou imprévus au compte des diverses masses d'entretien, l'emploi des économies de coupe, la supputation d'une réduction de durée pour les effets usés avant le temps, les propositions de réforme, l'emploi des effets réformés, etc....., sont des actes d'administration et non de contrôle et tous du ressort des fonctions de l'intendant. L'ordonnancement des dépenses pour le service de la solde, comme pour tous les autres, du reste, est un acte essentiel d'administration et non de contrôle : car administrer, c'est fournir, procurer, satisfaire après avoir apprécié les besoins. L'ordonnancement, d'ailleurs, est partie intégrante du service administratif des fonds. L'intendant est si bien un administrateur, même au point de vue du service de la solde, que l'art. 617 de l'ordonnance du 25 décembre 1837 définit sa responsabilité pécuniaire, qui est engagée pour toute dépense expressément autorisée par lui et ne lui permet aucun recours contre l'homme de troupe.

Sans doute les conseils d'administration ont des attributions et des obligations étendues, mais toutes

d'intérieur, et aussitôt que le corps doit avoir des points de contact avec les services étrangers au sien, l'intervention de l'administration supérieure devient nécessaire. Même au point de vue de l'administration intérieure du corps, le conseil d'administration, quoique composé d'hommes compétents, a souvent besoin d'un guide et d'un conseil, à plus forte raison les officiers détachés qui commandent et administrent, à plus forte raison les corps de nouvelle création et tous les novices.

Voilà pour l'intérieur, où cependant le service est régi suivant des bases bien définies, et où, grâce à la centralisation formidable du ministre, le rôle de l'administrateur surveillant dépasse, j'en conviens, l'importance du rôle de l'administrateur dirigeant.

Mais, en campagne, il n'en est plus ainsi. L'administration intérieure des corps de troupes, constamment modifiée dans son personnel par les mutations ou par les pertes de la campagne, est la plupart du temps dans l'impossibilité de se suffire. A tout instant jetée, par la force des choses, en dehors des pratiques courantes de l'intérieur, elle a recours à l'intendant directeur, dont le rôle s'élargit à mesure que la direction se décentralise.

Ne disons donc plus que l'inspecteur aux revues, de la loi du 9 pluviôse, est un contrôleur. Non, c'est un administrateur exerçant l'administration supérieure, comme le dit expressément la loi du 28 nivôse an III (sect. III, art. 3, fonctions générales relativement aux troupes).

Ne disons plus : « l'intendance administre et contrôle ». Disons : « l'intendance administre; elle administre, soit directement, soit avec le concours

d'agents ou de gestionnaires dont les attributions, toutes définies, sont plus ou moins limitées. Elle administre, soit spontanément, soit en vertu d'ordres écrits ou *réquisitions* émanant des généraux; mais toujours elle administre (1).

Elle exerce sur les agents et les gestionnaires la surveillance administrative, conséquence de sa haute direction, attribution qui ne lui serait pas moins dévolue si, en dehors d'elle, on jugeait utile d'organiser un contrôle extérieur, le véritable contrôle qu'elle n'exerce pas.

Mais alors, s'il en est ainsi, que devient le grand fantôme de la dualité d'attributions incompatibles qui sert de base à toutes ces réorganisations? Ce fantôme s'évanouit, et c'est ce que j'ai voulu démontrer.

Quant au contrôle, au vrai contrôle extérieur, agissant, en dehors de toute participation, à la direction des services, il est, dans notre mécanisme général, exercé :

En ce qui concerne les actes administratifs,	par personne ou à peu près.	
En ce qui concerne les gestions financières,	par les payeurs du Trésor pour ce qui a trait à la justification des dépenses.	
	par les inspecteurs généraux ou administratifs,	pour les actes de gestion.
	par les bureaux de la guerre,	
	par la Cour des comptes,	

(1) L'intendance, convenons-en, a favorisé elle-même cette confusion de langage contre laquelle je combats. Cherchant à retenir ses antiques attributions qui lui avaient constitué une situation de magistrature et de haute indépendance, elle a souvent fait valoir ses attributions de surveillance, qu'elle a appelées contrôle, au détriment de ses attributions administratives actuelles.

En ce qui concerne les gestions de matériel,	par les inspecteurs généraux ou administratifs. par les bureaux de la guerre. par la Cour des comptes.

Par la création des intendants généraux inspecteurs, en 1856, on a eu l'intention de faire revivre un contrôle extérieur sérieux, notamment sur les actes d'administration. Ce but n'a été que très-partiellement atteint; la centralisation, entre les mains du ministre, de la haute administration est, en effet, dans les services de l'intérieur si complète, que l'on a été bien vite conduit à donner aux inspecteurs beaucoup plus le contrôle des gestions que celui des actes d'administration.

Tel est le haut mécanisme de notre administration actuelle; et s'il est vrai que dans l'exécution des services il y ait des méthodes nouvelles à inaugurer, surtout à la guerre; s'il y a des méthodes anciennes à simplifier ou à remanier, il est également certain que ce mécanisme qui crée l'unité est bon dans son ensemble; il est certain qu'on ne le modifiera pas sans dangers; car, tel qu'il est, il peut admirablement s'adapter aux améliorations d'exécution que l'expérience douloureuse de cette guerre vient de nous signaler.

Il y a cependant dans ce mécanisme un engrenage latéral délicat qui se trouve être aujourd'hui le nœud de la difficulté : je veux parler des rapports de l'administration et du commandement pour l'exécution des services administratifs.

Chaque fois que l'exécution d'un ordre militaire est, à l'intérieur, de nature à exiger des mesures administratives non prévues par les instructions en

vigueur, l'intendance, qui, administrativement, n'agit que par délégation ministérielle, attend ou provoque des ordres. Si le général *la requiert par écrit*, elle exécute sans délai, mais à charge de rendre compte au ministre. On conçoit ce que cette législation renferme de lenteurs et de dangers, d'une part, de froissements et de susceptibilités d'autre part. Aujourd'hui, le succès d'une campagne peut dépendre de la rapidité de la mobilisation, et il faut convenir que cet état de choses, en prolongeant la centralisation ministérielle, n'est pas de nature à simplifier et à accélérer la mise sur pied de guerre de tous les éléments constitutifs d'une armée.

En campagne, la situation serait pire encore si, grâce à leur bon sens, les administrateurs ne faisaient presque tous et très-sagement bon marché de prérogatives vieillies, et si chacun d'eux ne se considérait comme un véritable chef de service administratif désireux de faciliter sans retard l'exécution des ordres toujours urgents que prescrit le chef militaire auprès duquel il sert immédiatement.

Si, à l'intérieur et dans le service normal, les actes de direction administrative que les généraux peuvent être dans le cas de provoquer pour l'exécution de leurs ordres sont assez rares et d'une importance restreinte, lors d'une mobilisation et plus encore dans le cours des campagnes actives, ces actes sont de tous les jours et des plus sérieux.

Aussi, dans ces circonstances, la force des choses amène la décentralisation, et, dès lors, le commandement se trouve, en dehors et au-dessous du ministre, amené à prendre sa part dans la direction administrative. Il y a, dès lors, dualité dans la di-

rection : au premier degré, pour les intendants d'armée, qui reçoivent des ordres quelquefois discordants du ministre et du général en chef ; au deuxième degré, pour les intendants de corps d'armée qui reçoivent les ordres de l'intendant en chef et ceux des commandants de ces corps. Il faut des précautions très-grandes pour éviter les mécomptes ou les conflits, et c'est pour les éviter que depuis longtemps déjà bien des intendants de corps d'armée provoquent la notification par le commandement des ordres administratifs intéressant les services actifs, mesure qui donne à ces ordres le cachet de l'unité de direction.

On a donc pu constater que, grâce à cette dualité de fait sinon de droit, le lien qui doit unir l'administration et le commandement avait quelquefois manqué.

Tel n'est pas d'ailleurs le seul inconvénient de la dualité dans la direction. Il est certain qu'en se désintéressant à peu près complétement de l'administration dans le service de l'intérieur, l'état-major général en est arrivé à ignorer souvent les conditions pratiques du fonctionnement de nos services actifs à la guerre (subsistances, transports, hôpitaux), à méconnaître leurs exigences et leurs besoins, à refuser l'aide nécessaire, à donner des ordres inexécutables ou à ne pas prévoir en temps opportun ceux qui eussent pu être utiles.

Voilà la vérité, la grande vérité. *Pour être complets, les généraux en chef, les commandants de corps d'armée doivent être administrateurs*, et notre organisation militaire est telle qu'ils ne peuvent guère le devenir.

Enfin, comme conséquence du même ordre d'idées, les responsabilités sont mal assises. L'art. 17 de l'ordonnance du 3 mai 1832, sur le service en campagne, s'exprime ainsi : « L'ordre de pourvoir « et de distribuer constitue, avec les opérations « militaires, la responsabilité des généraux; *les* « *moyens de pourvoir*, la justification du paiement « et de la distribution constituent la responsabilité « des intendants. »

Ce partage de responsabilité suppose, qu'en donnant l'ordre de pourvoir, les généraux ne mettront jamais obstacle aux moyens de pourvoir. C'est pourtant ce qui a eu lieu tout le long de la première période de la dernière guerre et souvent encore dans la seconde. Ils ont mis obstacle aux moyens de pourvoir :

1° En ne pratiquant pas le cantonnement, qui, en opérations, peut seul permettre d'exploiter les ressources locales; en ne délimitant jamais les zones d'alimentation par brigade; en n'assistant pas vigoureusement les sous-intendants dans les réquisitions;

2° En ne s'occupant pas ou en s'occupant mal de la conduite des convois de vivres, qui encombraient les colonnes sans aboutir à rejoindre les troupes;

3° En exécutant les opérations et les mouvements dans des conditions telles, qu'aucun procédé de subsistance ne devenait plus humainement possible (passage en Suisse de la première armée de la Loire).

L'intendance, si elle veut rester dans la logique des faits, peut-elle continuer à accepter une responsabilité pareille et ne doit-elle pas la première de-

mander la révision de cet article 17? A l'intérieur, nous le savons, tous les systèmes peuvent fonctionner sans inconvénients majeurs; mais en campagne il faut une grande unité d'action et de direction, et partant une unité absolue de responsabilité. Il est si évident que, dans le cours des opérations actives, les ordres des généraux en chef peuvent à loisir ou faciliter ou empêcher l'exécution des services administratifs, qu'on ne saurait plus longtemps laisser subsister pour l'intendance une responsabilité morale qui ne peut lui incomber.

Ainsi dualité de fait dans la direction et déplacement des responsabilités effectives, tels sont les sérieux reproches, les seuls reproches que l'on puisse faire à notre mécanisme administratif. Aussi, tous ceux qui se dégageront des mauvaises passions de parti reconnaîtront-ils que dans ce sillon, et dans ce sillon seul, doit passer le fer de la réorganisation.

CHAPITRE V.

Des principes en matière de contrôle.

Nous venons de voir ce qu'en administration on doit entendre par le mot contrôle. Nous avons dit que ce contrôle, appelé extérieur, bien distinct de la surveillance qu'exercent les administrateurs, est celui qui est appliqué en dehors de toute participation aux actes d'administration.

Il me reste à faire voir quel rôle est appelé à jouer ce genre de contrôle dans nos administrations publiques actuelles, et spécialement dans le ministère de la guerre.

Le contrôle extérieur, dans son essence, n'est ni permanent ni préventif. Il est accidentel, ordinairement muet, et n'est pas directement répressif. Dans nos services financiers, il joue un rôle de premier ordre, notamment dans la vérification de caisse des

comptables qui manient de l'argent. Il tire son efficacité de l'imprévu de son apparition, comme de l'indépendance absolue, et de la haute situation des inspecteurs des finances. Il complète d'une manière nécessaire la surveillance intérieure de la hiérarchie, à raison de l'importance énorme des maniements de fonds des comptables des finances, des facilités de détournements et à raison des tentations trop fréquentes que peut occasionner le vil métal à la faiblesse humaine.

Ce genre de contrôle est d'ailleurs facile et prompt, parce qu'il se borne à des constatations matérielles; il suffit de compter l'encaisse, arrêter le journal et examiner la validité extérieure des pièces de recettes et de dépenses.

Mais, par un principe d'analogie assez explicable, le ministère des finances a successivement étendu l'action du contrôle extérieur de ses inspecteurs à tous les services de son département, même aux services du matériel (eaux et forêts, tabacs, etc.), dans lesquels le maniement de fonds est relativement très-restreint, comparativement à l'importance du mouvement des matières. Le maniement du matériel peut, sans doute, lui aussi, donner lieu, en dehors de la surveillance hiérarchique, à un contrôle de quelque valeur, moins nécessaire cependant que le contrôle financier; mais ce contrôle se borne forcément à la constatation des existants en magasin, à la régularité des écritures des gestionnaires et à l'examen de la valeur matérielle des pièces qui justifient les opérations à charge ou à décharge. Quant à la moralité administrative des gestions, elle échappe réellement à ce genre de

contrôle pour demeurer exclusivement dans le domaine de la surveillance intérieure de la direction, seule juge des opérations d'emploi ou de transformation qu'elle a prescrites.

Enfin, au-dessus des comptables qui manient, emploient ou transforment les deniers ou les matières, et sur lesquelles l'inspecteur des finances peut exercer un contrôle extérieur d'une importance variable, mais sérieuse cependant, fonctionnent les administrateurs qui, dans l'ordre de leur hiérarchie, font les actes d'administration dont les opérations des gestionnaires ne sont que la conséquence. Or, c'est le point capital de la question actuelle; le contrôle extérieur est absolument seul quand il s'exerce sur les actes d'administration, parce que ces actes échappent aux constatations matérielles et rentrent exclusivement dans le domaine des appréciations.

En résumé, le contrôle extérieur des inspecteurs des finances rend de très-grands services quand il s'applique aux comptables en deniers; son importance devient moindre quand il s'applique aux comptables en matières; son action est pratiquement nulle quand elle s'applique aux actes d'administration. Cette appréciation, qui, d'ailleurs, me semble bien motivée, m'a plusieurs fois été exprimée par des fonctionnaires sérieux des diverses administrations des domaines, des tabacs, des eaux et forêts, qui contestent fortement l'efficacité réelle et l'utilité sérieuse de l'inspection aux finances lorsqu'elle veut sortir du domaine des constatations matérielles, et surtout des constatations financières.

Il me reste à faire voir maintenant le rôle que

pourrait être appelée à jouer dans les services militaires une institution du même genre. Mais auparavant il faut jeter un coup d'œil sur l'histoire des contrôleurs de la guerre.

Sous l'ancien régime, aussitôt que les armées permanentes prirent de l'extension, à mesure que se développait l'autorité des commissaires des guerres actifs ou territoriaux, sous les ordres des intendants civils d'armée ou de province, on jugea qu'il était utile d'organiser un contrôle extérieur sous le titre de contrôleurs des guerres : « C'étaient des officiers « de finances chargés de tenir registre et contrôle « des montres et revues des troupes. Ils prêtaient « serment entre les mains du contrôleur général « des guerres, leur chef.

« Leur origine est aussi ancienne que celle des commissaires des guerres, *qui absorbèrent peu à peu leurs attributions et rendirent cette charge purement honorifique.* » (1)

Il est à observer, en effet, que les commissaires des guerres, dès cette époque, avaient entre autres attributions celles qui se trouvaient dévolues aux contrôleurs des guerres; c'était bien, dès lors, la surveillance administrative, côtoyant et absorbant ensuite par la force des choses le contrôle extérieur, dont les attributions, devenues honorifiques, s'affaiblirent et se perdirent.

La Constituante en 1791 supprime et rembourse les anciens intendants provinciaux, les commissaires des guerres et les contrôleurs, et forme un

---

(1) Voir l'*Histoire legislative de l'intendance*, par M. Laurent-Chirlonchon, pages 35, 75 et 248.

corps unique de commissaires des guerres, qui concentre dans ses mains la triple attribution de magistrature, d'administration et de contrôle, autrefois répartie entre les trois fonctions supprimées.

Le contrôle extérieur, fictif d'ailleurs sous l'ancien régime, venait de disparaître. Il n'en fut plus question pendant soixante ans.

« En 1850, le corps de l'intendance est partagé en « deux sections distinctes. On conserve à l'une les « attributions du corps supprimé; l'autre, sans « prendre aucune part à la direction, exerce sur « tous les actes de l'administration un contrôle « supérieur et permanent. »

Les contrôleurs appartenaient, eux aussi, au corps même de l'intendance; mais ils formaient une section à part, composée par le sommet de la hiérarchie. C'était bien le contrôle extérieur, renaissant à côté de la surveillance administrative, qui demeurait intacte. Mais cette nouvelle organisation, fruit d'une théorie sans expérience pratique, ne vit même pas le jour; deux mois après, elle fut rapportée avant même d'avoir reçu un commencement d'exécution.

Enfin, le rapport ministériel du 12 juin 1856, relatif à la création des intendants généraux inspecteurs, revient en partie sur le même ordre d'idées. Cette création est motivée par la pensée d'organiser un contrôle étranger à toute participation aux actes administratifs. J'ai déjà expliqué pourquoi ce but n'a pu être, dans la pratique, que très-imparfaitement atteint.

Voilà l'histoire de cette institution que quelques personnes voudraient faire revivre, en l'appliquant de nouveau aux services administratifs de la

guerre; et si ces personnes savent l'histoire, il faut convenir qu'elles ont un certain courage de vouloir tenter encore une expérience déjà faite avec si peu de succès. Le motif réel des propositions de ce genre, c'est que l'on veut enlever à l'intendance ses véritables fonctions, ses fonctions d'administrateurs, et l'on a cru trouver, dans l'organisation d'un corps spécial de contrôleurs, le moyen de se débarrasser tout de suite de 264 fonctionnaires, trop intelligents et peut-être trop influents pour n'être pas au plus vite *relégués* (le mot a été dit) dans les fonctions honorifiques, secondaires et passablement illusoires, du contrôle extérieur.

Mais dégageons-nous de ces appréciations de sentiments et envisageons sérieusement le rôle que pourrait jouer l'inspection des finances, appliquée aux services de la guerre.

De même que dans les services financiers, cette institution ne pourrait, dans les services militaires, porter son examen que sur les opérations des gestionnaires détenteurs de fonds ou de matières.

Elle constaterait dans les corps de troupes les effectifs à un jour donné, les mutations sur pièces, la tenue de tous les registres, l'existant en caisse et la situation des magasins. Dans les établissements administratifs, elle effectuerait des vérifications matérielles analogues. Cette sorte d'inspection n'aurait pas toujours les avantages de la surprise; car, on a beau faire, il est absolument impossible à qui que ce soit (et au besoin les règlements s'y opposent) de passer une revue d'effectif sans un concert entre diverses autorités, et sans la préparation matérielle d'un travail considérable qui exige au moins vingt-

quatre heures de temps. Il en est de même dans certains grands établissements, où le service courant ne peut être suspendu, et pour lesquels le recensement réel, surtout inopiné, est fort difficile.

Enfin, cette sorte de contrôle ne saurait s'exercer très-fréquemment, sous peine d'occasionner des obstacles sérieux à la marche normale des services de l'armée; d'autant mieux que l'existence de ce contrôle ne saurait détruire la nécessité de l'existence des administrateurs qui, à titre de surveillants hiérarchiques, pourraient et devraient néanmoins exercer des opérations du même genre.

J'ajoute que l'exercice du contrôle doit toujours être mesuré, non d'après des principes fixes et abstraits, mais d'après les nécessités pratiques de l'époque. Or, il est certain qu'aujourd'hui nos services militaires sont administrés et gérés avec une moralité incontestable par des hommes qui tous jouissent de l'état d'officiers, et qui puisent dans leur origine, aussi bien que dans le milieu où ils vivent, *les sentiments de dignité et d'honneur qui sont, plus que tous les contrôles, la véritable sauvegarde de la fortune publique.* L'influence de l'intendance militaire, son recrutement, son origine, son caractère n'ont certes pas été étrangers à un état de choses pleinement satisfaisant au point de vue moral. Et il est singulier que l'on se laisse aller à l'illusion de certaines théories, dont le résultat le plus clair, en nous lançant dans l'inconnu, sera de détruire ou d'affaiblir une administration éminemment morale.

Cependant, je l'ai dit, l'inspecteur des finances pourrait encore contrôler quelque chose dans le

service des gestionnaires ; mais que ferait-il dans le service des agents si nombreux, qui concourent à l'exécution des services, sans manier les fonds ou les matières de l'Etat? Ne serait-il pas plus impuissant encore pour apprécier la nécessité ou la convenance des actes d'administration ordonnés directement ou indirectement par les généraux, comme conséquence de leurs mesures militaires? Tous ceux qui savent ce qu'il y a de susceptibilité sous les grosses épaulettes peuvent comprendre tout ce que ce dernier genre de contrôle extérieur comporterait de dangers, de conflits, et, en fin de compte, d'inutilité pratique. Au reste, je l'ai déjà annoncé, bien qu'il n'existe pas actuellement un corps particulier et spécial de contrôleurs, l'administration militaire se trouve soumise, au point de vue de la justification des dépenses, au contrôle incessant et fort sérieux des payeurs du Trésor, qui n'acceptent aucun ordonnancement sans les preuves réglementaires qui constatent le droit à la dépense.

Cette immixtion du service des finances, dans tous les services publics, n'est autre chose que le contrôle financier de l'ancien régime transformé.

En outre, les actes des gestionnaires (collectifs ou individuels), qui se résument dans les comptes ou revues, sont soumis au double contrôle des bureaux de la guerre (comptabilité générale) et de la Cour des comptes. Ce contrôle n'est nullement moral, bien entendu; il est tout matériel, comme peut être le contrôle extérieur.

En dernier lieu, les administrateurs, les gestionnaires et les agents de toute nature sont soumis aux opérations des inspections administratives ou gé-

nérales qui, bien faites, sont encore fort sérieuses.

Ces inspections sont opérées par des délégués spéciaux du ministre de la guerre, qui exercent le contrôle des inspecteurs des finances, à cette différence près, que les inspecteurs sont militaires et non civils.

Après cette énumération de toutes les sortes de contrôle accidentel et extérieur, que les institutions financières ou parlementaires ont fini par accumuler, je demande, en conscience, ce que viendrait faire de plus un corps particulier de contrôleurs ?

Voilà pour les services dans l'intérieur du territoire, fonctionnant pendant la paix.

A l'armée, ce serait bien autre chose.

Vis-à-vis des corps de troupes, impossibilité de passer des revues d'effectif pendant la période des opérations, extrême difficulté pratique qu'occasionnent pour une revue la dissémination des troupes, les services de grand'-gardes ou d'avant-postes, les mutations incessantes ; difficulté pratique de l'emploi, en temps de guerre, des fonds que l'on aurait la tentation de détourner ; inutilité de vérifier les magasins des corps qui n'existent plus ; impossibilité d'exiger la tenue à jour des écritures ; contrôle accidentel à peu près illusoire : tel est le bilan.

Vis-à-vis des services administratifs, l'illusion sera pire encore, et j'ajoute que, dans le service des subsistances, dont les écritures ne peuvent pratiquement être tenues à jour ; dans ce service si difficile qui, plus que tous, a besoin de l'initiative, de la hardiesse, de la largeur d'idées ; dans ce service qui serait impossible si l'administration qui la dirige ne fermait les yeux sur la valeur réelle de certaines

justifications tardives et fictives, ayant l'apparence de la réalité ; dans ce service qui, plus que tous, en campagne, exige de la part des administrateurs et des gestionnaires beaucoup d'honnêteté et demande peu de formalités, j'ajoute, dis-je, que dans ce service, l'ingérence accidentelle d'un contrôle extérieur tracassier serait un malheur réel, car il aurait pour effet de briser l'initiative et l'audace sans aucune compensation sérieuse.

Ah ! si jamais il a été vrai d'affirmer la supériorité réelle du contrôle permanent ou plutôt de la surveillance permanente de la direction sur les actes d'administration ou de gestion, c'est bien à l'armée, parce que là cette surveillance effective ou morale ne peut s'exercer utilement qu'au moment de la consommation de ces actes.

Je terminerai ces considérations par la citation textuelle de quelques dernières lignes prises dans l'*Histoire législative de l'intendance*, où la même pensée est vigoureusement exprimée (1). « La théo-
« rie de la séparation de la direction et du contrôle
« appliquée aux armées serait plus qu'une hérésie,
« ce serait un danger : en effet, on comprend à la
« rigueur cette séparation dans des services qui
« fonctionnent de pied ferme, tels que ceux des fi-
« nances et de la marine : toutes les positions, tous
« les cas particuliers ont été prévus, définis et fixés
« à l'avance avec le plus grand soin par les règle-
« ments, et le contrôleur n'a qu'à rapprocher le fait
« du droit pour apprécier la gestion. Mais, à la
« guerre, il n'en est pas de même : tout change im-

(1) Laurent-Chirlonchon, page 248.

« médiatement, et la première chose qui arrive à « l'intendance, c'est d'être jetée hors de la voie tra- « cée par les règlements. Chaque théâtre d'opéra- « tion comporte des besoins et des procédés parti- « culiers ; chaque guerre a son caractère propre, « ses difficultés spéciales, et l'administration se meut « constamment dans l'imprévu..... Tous ses actes « sont dominés ou engendrés par des causes maté- « rielles et morales dont il faut, pour les juger, « connaître la filiation et les rapports dans leurs « plus petits détails sous peine de commettre des « erreurs grossières, de criantes injustices... »

La haute commission d'enquête des transports de la guerre d'Orient exprimait une idée analogue : « Lorsque les événements sont accomplis, dit-elle « dans son consciencieux rapport, lorsque les résul- « tats sont connus, lorsque les difficultés qui ont pu « modifier les ordres donnés ou en entraver l'exé- « cution sont oubliées, il est facile de dire, après « coup et à un point de vue théorique, ce qu'il eût « convenu de faire; mais, en procédant ainsi, on ne « ferait pas la part des obstacles au milieu desquels « un service est obligé de fonctionner ; on ne se « rendrait compte ni des distances, ni du temps, ni « des éléments, ni de l'insuffisance des ressources, « ni, en un mot, de toutes les pressions extérieures « qu'un administrateur est forcé de subir et qui lui « font souvent donner un ordre autrement qu'il « n'aurait voulu le donner ou l'exécuter. »

..... « Rien que cela, ajoute l'honorable auteur « auquel je reviens, suffirait à prouver que la direc- « tion, qui saisit le fait au moment même où il s'ac- « complit, est *seule* capable de lui faire subir un

« contrôle utile et juste. Toute doctrine contraire « appliquée aux armées actives est une dangereuse « hérésie qui pourrait compromettre directement « leur salut. »

En résumé, le contrôle extérieur, exercé accidentellement dans les services de la guerre par un corps d'inspecteurs des finances, peut, à l'intérieur, offrir une utilité du même ordre que le contrôle des inspecteurs généraux actuels.

A l'armée, ce genre de contrôle serait une illusion et un danger sérieux.

A l'intérieur, comme à l'armée, il ne saurait d'ailleurs s'exercer que sur les opérations de gestion où la force des choses le reléguerait, sans lui laisser embrasser les actes administratifs qui ont cependant, dans les services de la guerre, une importance souvent bien supérieure aux actes relativement restreints de nos gestionnaires. Enfin, ce contrôle matériel des gestions ferait, en un sens, double emploi avec celui qu'exercent les bureaux de la guerre et la Cour des comptes.

Nous devons donc hautement repousser, dans les services du ministère de la guerre, l'application séduisante, en apparence, d'un corps distinct d'inspecteurs civils qui constituerait une charge nouvelle pour le Trésor, sans aucune des compensations que l'on serait en droit d'en attendre.

Ayons un corps d'administrateurs instruit, sérieux, actif et intègre, et nous aurons résolu ce problème, tout spécial au fonctionnement des services militaires, qui consiste à ne pas créer un contrôle extérieur sans utilité et à surveiller cependant préventi-

vement et efficacement par le seul effet de la direction hiérarchique (1).

---

(1) Il existe actuellement dans l'armée un corps qui offre au plus haut degré l'image de ce que je cherche : c'est le corps du génie, qui s'administre hiérarchiquement sans le moindre contrôle extérieur et dont les opérations sont cependant marquées au coin d'une honnêteté incontestée. Chacun sait que le mode de recrutement de ces officiers, dont le niveau moral et intellectuel est élevé, est la cause réelle de cet état de choses.

J'ai connu cependant plusieurs officiers de cette arme qui, professant un amour désordonné pour les principes, se plaignent de n'avoir pas, de temps à autre, la visite d'un inspecteur des finances, chargé de contrôler leurs opérations de construction ainsi que leurs petits magasins. Ce sentiment est tout simplement naïf : car le contrôle n'a d'autre but que de moraliser l'administration, et, si ce but est atteint par le seul effet de la composition du corps des administrateurs, la création d'un contrôle extérieur n'est qu'une superfétation déraisonnable. Pourquoi demander des verges, si l'on n'a pas besoin d'être corrigé ?

CHAPITRE VI.

La séparation de l'inspection aux revues et du commissariat des guerres est-elle utile?

On fait aujourd'hui quelque bruit dans le but de revenir à l'organisation du 9 pluviôse an VIII, en détruisant, par conséquent, la fusion de 1817 jugée opportune par Gouvion Saint-Cyr et maintenue par le maréchal Soult, tous deux cependant hommes de guerre d'une compétence incontestée.

Je combattrai ce projet, et cependant je dois déclarer qu'en soi il n'offre rien de déraisonnable ; de plus il a, lui du moins, l'avantage de n'être pas fantaisiste, car il a la sanction de l'expérience, et, pendant toutes les guerres du premier Empire, il a fonctionné.

Rappelons-nous cependant que les beaux jours de l'inspection ont été de courte durée et que la succession non interrompue des guerres, à partir de 1805 n'a pas laissé à ce nouveau corps le loisir d'étendre

très-longtemps son action et son influence d'une manière aussi brillante que dans les premiers jours. Avant 1812, le désordre recommençait, et le solide recrutement, acquis dans le principe pour le corps de l'inspection, ne se maintenait plus qu'avec peine.

D'autre part, le corps des commissaires des guerres, successivement accru pour satisfaire à tant de besoins, amenait à lui, sinon la haute considération honorifique, du moins l'activité et l'intelligence. Toujours en contact avec les chefs militaires, il acquérait l'influence que donne l'utilité de tous les instants; mais l'histoire nous apprend aussi qu'isolé dans ses fonctions, exclusivement actives, ayant perdu, par la séparation des deux corps, la part d'attributions qui consiste plus spécialement à maintenir les autres dans la règle, le corps du commissariat, dans des fonctions sans contrôle possible, s'est trop souvent laissé aller à oublier le sentiment du devoir, et le souvenir des abus ou des scandales de cette époque n'a pas été sans influence sur la détermination prise en 1817. Ajoutons que si, jusqu'en 1812, le commissariat a brillamment rempli sa mission, le génie de l'Empereur, la manière toute pratique dont on conduisait la guerre à cette époque et la succession non interrompue des victoires, n'ont pas été étrangers à ce résultat; car nous savons aussi, par les détails de la retraite de Russie et par ceux de la campagne de 1813, que l'étoile des administrateurs a subitement pâli devant les revers de nos armées. Nous savons qu'à cette époque aussi ont été supportées de grandes souffrances qui n'ont pas été surpassées par celles de notre récente guerre.

J'ai insisté sur ce fait historique parce que c'est à

tort, le plus souvent, que l'on cherche dans l'organisation et dans les attributions d'un corps les causes des défectuosités reconnues dans l'exécution des services. Souvent, au lieu de perdre son temps à remanier les personnels et les institutions, il suffirait de modifier les procédés et les méthodes d'exécution.

Je l'ai déjà dit, et je le répète, dans l'institution du 9 pluviôse, l'inspection aux revues administrait le personnel, le commissariat des guerres administrait le matériel.

En réalité, on peut scinder ces deux attributions, sans toucher aux principes, tout aussi aisément que l'administration des finances pourrait scinder les services de l'enregistrement et des domaines qu'elle a jugé convenable de réunir. La raison de cette fusion est bien simple ; il y a, pour le ministère des finances, nécessité d'entretenir dans chaque circonscription un agent de l'un et l'autre service. Dans la plupart des petites résidences chacun d'eux aurait trop peu d'importance : on les fusionne pour accroître leur besogne et simplifier les rouages du service. Mais, dans les villes, les services de détail sont distincts et dirigés par des agents indépendants, quoique appartenant à la même administration.

De même pour nous : dans la plupart de nos départements la présence d'un inspecteur aux revues et d'un commissaire des guerres serait une superfétation de personnel onéreuse au Trésor en temps de paix ; tandis que toujours, dans les camps, dans les grandes places, nous avons un fonctionnaire chargé des services du personnel et un autre chargé des services du matériel.

La question qui s'agite n'est donc pas une question de principe, mais simplement une affaire de cadres, une affaire de budget. L'insuffisance numérique des personnels administratifs et spécialement de l'intendance n'a pas été étrangère aux défectuosités du service dans la guerre de 1870 et principalement au début. Il faudra élargir ces cadres, cela n'est pas douteux (1); mais, en vérité, notre légèreté française ne sait plus à quoi s'en prendre pour trouver des causes à nos revers; et il faut être singulièrement prévenu ou ignorant, en ces matières, pour persister à prétendre que la fusion des attributions de l'administration du personnel et de l'administration du matériel, entre les mains d'un même corps dirigeant, puisse être la cause de nos malheurs.

On a laissé entendre que l'état-major, désireux de mettre la main sur l'administration du matériel dont les services intéressent plus directement les

---

(1) Que l'on en juge ! Il y a cent ans, on comptait 234 fonctionnaires de l'administration militaire. En 1870, nous avons entrepris de mettre la France en armes avec 264 fonctionnaires !! Quelle folie! En 1795, il y en avait 492 ; en l'an III, il y en a eu 600 ; en *1812*, il y en avait 790 (savoir 202 inspecteurs aux revues et 594 commissaires des guerres), non compris une foule d'adjoints et de commissaires provisoires ! En 1830, en pleine paix, avec un effectif (armée active et réserve) qui ne dépassait pas 400,000 hommes, on maintenait 235 intendants ! Et maintenant nous sommes 264 avec l'Algérie sur les bras, sans aucune combinaison préalable qui puisse faciliter l'accroissement immédiat des cadres, lors d'une mobilisation subite.

Le service des subsistances est tout aussi pauvre. Aussi, pour former l'armée du Rhin, on fut obligé de tout prendre : les services territoriaux si importants et si chargés furent sacrifiés. Les armées qui se formèrent dans la suite n'auraient pas pu fonctionner sans l'aide du cadre auxiliaire qui, si novice qu'il ait été, a cependant rendu en sous-ordre des services appréciables.

opérations militaires, ne se souciait pas de l'administration du personnel, fastidieuse, compliquée et laborieuse, et que cette tendance était la pensée secrète qui poussait à la séparation des attributions.

Je crois bien plus volontiers, pour ma part, que l'on pousse à cette séparation par ignorance des fonctions et parce que, confondant le contrôle avec la surveillance administrative, on n'a pas vu que vis-à-vis du personnel un corps d'administrateurs serait et demeurerait tout aussi nécessaire que vis-à-vis du matériel. D'ailleurs, si désormais l'état-major général doit recevoir la délégation du ministre et s'il doit administrer l'armée, il faut qu'il l'administre complétement : il laissera sans doute à ses fondés de pouvoirs tout le détail, et spécialement l'établissement des comptes et leur vérification; mais, pour le personnel comme pour le matériel, il fera tous les actes d'administration. Dans les degrés inférieurs de l'échelle, la division et la spécialité des fonctions est une nécessité; mais, au sommet, l'unité d'action, de direction et de responsabilité demeure indispensable.

La fusion des attributions de l'inspection aux revues et du commissariat (personnel et matériel) donne d'ailleurs au bon emploi du personnel une élasticité favorable au service. Nos fonctions actuelles dans les divisions actives, à l'armée de l'intérieur, en sont un témoignage évident.

Comme inspecteurs aux revues, nous administrons le personnel des divisions et des quartiers généraux ; mais le service du matériel est en grande partie assuré par les soins du territoire, et nos fonctions de commissaires des guerres seront, pendant

l'état de paix, tellement restreintes que, si la fusion n'existait pas, il faudrait cependant entretenir des commissaires sans attributions suffisamment sérieuses.

Cependant, je le répète, il ne faut pas que cette élasticité dans l'emploi du personnel, à l'état de paix, devienne un danger pour le moment de la guerre ; et elle ne demeurera favorable qu'autant que l'on aura combiné un système qui permette un accroissement immédiat des cadres lors de la mobilisation.

J'ajoute que l'administration du personnel et celle du matériel, sans être corrélatives, ont cependant beaucoup de points de contact ; dans bien des cas, la fusion supprime un rouage et simplifie le service.

Enfin, et c'est peut-être la considération capitale, la séparation des fonctions du personnel et du matériel, et leur attribution à deux corps distincts, auront l'inconvénient déplorable de nuire au recrutement, sinon de chacun d'eux, du moins de l'un d'eux. L'inspection aux revues comme sous l'Empire continuerait peut-être à se recruter parmi les officiers de l'armée de tous grades, et elle jouirait alors de la considération nécessaire à l'exercice de semblables fonctions. Mais, en cessant de faire rejaillir cette considération toute morale sur le corps chargé d'administrer le matériel, on affaiblira, dans des proportions désastreuses, la valeur intellectuelle et morale de ce dernier. Dans le commissariat, la porte s'ouvrirait au recrutement *exclusif* parmi les gestionnaires de matériel. J'aurai, dans le chapitre VII, l'occasion de développer complétement ma pensée à ce sujet. Chacun y lira dans quelle limite j'ai

le désir de voir cesser pour ce recrutement des exclusions trop absolues et partant peu équitables. Mais, dans l'intérêt du pays, il faut dire hardiment sur ce sujet tout ce qui est et tout ce qui serait. Il faut lui demander s'il entend ne pas tenir compte de l'expérience des temps passés et si, refusant de voir ce que dans le cours de cette guerre l'intendance a fait, il veut se résoudre à ne comprendre, que dans huit ou dix ans, tout ce qu'elle a empêché.

CHAPITRE VII.

Discussion des divers projets de réorganisation administrative.

Depuis quelques mois nous voyons défiler de nombreuses élucubrations relatives à la réorganisation de l'armée; quelques-uns de ces projets ne s'occupent des services administratifs que d'une façon secondaire et pour donner à leur œuvre le cachet d'un travail complet ; quelques autres se sont étendus davantage et ont proposé une organisation en apparence complète, au fond fort peu étudiée et fort mal comprise.

Je ne critiquerai pas chacun d'eux en particulier, parce que je veux éviter les discussions irritantes et les personnalités inutiles. Une semblable discussion m'obligerait, en effet, à faire rougir quelques auteurs en leur démontrant dans quelles erreurs matérielles ils sont tombés.

Je l'ai dit : il y a une science qui, dans l'armée,

est ignorée plus que toutes les autres, même des bons officiers : c'est la science administrative. Et véritablement il est curieux et instructif de voir combien peu connaissent les besoins et le fonctionnement de nos services ces militaires distingués qui, sur tout le reste cependant, raisonnent avec un sens droit et pratique.

Au reste, les projets qui viennent d'éclore procèdent presque tous d'une pensée fondamentale plus ou moins avouée. On ne recherche plus l'origine de tel ou tel désastre administratif, et l'on s'inquiète peu d'appliquer à qui de droit les responsabilités ; on pense moins encore à rechercher les améliorations qu'il faut introduire dans nos procédés d'exécution, et l'on ne se demande pas si l'organisation administrative actuelle est apte ou non à amener ces améliorations ; ce qu'il faut, c'est détruire l'intendance dans la source même où elle puise son niveau et son influence. Quand cette œuvre sera accomplie, rien ne sera fait ; il faudra des années pour asseoir un nouveau système ; de nouveaux venus laisseront perdre le fruit de l'expérience qui vient d'être acquise. N'importe, il faut d'abord détruire, et tout sera dit. En un mot, ce que l'on poursuit, ce n'est pas l'intérêt vital et supérieur de notre pays ; ce que l'on recherche, c'est la satisfaction immédiate de petites rancunes, de petites passions, de petites convoitises. Voilà la vérité ! Pour obtenir ce résultat, quels sont les moyens proposés ? Le plus efficace de tous, la division des attributions.

Quelques auteurs, sous l'influence de la confusion que j'ai signalée, prétendent séparer le contrôle de la direction.

Ils indiquent la convenance d'instituer un corps d'inspecteurs des finances chargé du contrôle et un corps d'administrateurs chargé de la direction. Tous d'ailleurs ne s'entendent pas bien sur les attributions de cette inspection des finances, que les uns veulent placer sous la dépendance du ministère des finances (!!), d'autres sous celle du ministère de la guerre. Pour les uns, ce corps nouveau aurait le contrôle général sur tous les services (personnel et matériel); d'autres, qui ne connaissent du contrôle que ce qui est relatif à la solde, n'entendent lui donner que les attributions relatives aux vérifications des corps de troupes.

Quelques autres enfin, mieux inspirés au moins, proposent purement et simplement le retour à l'organisation du 9 pluviôse an VIII, sous la réserve des modifications que le temps a amenées dans les rapports entre les administrateurs et les chefs militaires. Ceux-là étudient l'inspection aux revues et le commissariat des guerres, avec des modifications plus ou moins variées dans le mode de recrutement de ces deux corps.

J'ai démontré dans un chapitre spécial l'hérésie de ce que l'on appelle si faussement la séparation de la direction et du contrôle. J'ai fait voir que toujours la direction aurait, par la force même des choses, la surveillance administrative et hiérarchique que lui impose sa responsabilité, et que dès lors, ce que l'on recherche, ce n'est plus une séparation d'attributions incompatibles, mais bien la création d'un contrôle extérieur nouveau se *superposant* à toutes les surveillances administratives et à tous les contrôles spéciaux existants et nécessaires. J'ai démontré dans

certains cas la superfétation ; dans d'autres cas, le danger de cette institution, qui n'a jamais fonctionné et que la situation spéciale des services de l'armée doit faire repousser d'une manière formelle.

Dans le chapitre qui suit, j'ai donné mon sentiment sur l'abrogation de l'ordonnance de 1817 et sur le retour à l'organisation qui a fonctionné sous le premier Empire. Je n'ai pas dissimulé qu'un semblable projet était au moins dans l'ordre des choses raisonnables et discutables ; mais j'ai fait ressortir les inconvénients de cette séparation au point de vue de l'emploi du personnel, au point de vue du recrutement de chacun des deux corps, mais surtout de celui du commissariat. Il ne suffit pas, en effet, d'organiser en théorie un mécanisme abstrait, il faut instituer les corps destinés à faire marcher ce mécanisme et bien comprendre qu'il y a un rapport inévitable entre le recrutement et les attributions.

Je crois donc avoir développé tout ce qu'il y avait à dire relativement aux deux principaux groupes de projets de réforme administrative dans leur mécanisme général.

Il y a toutefois un troisième groupe qu'il convient d'examiner, ne serait-ce que pour faire voir au lecteur combien il est facile de s'égarer, en semblable matière, dans les sentiers de la fantaisie. Je veux parler de l'émancipation des corps de troupes, projet parfaitement irréalisable dans la pratique. En effet, préoccupé de la pensée d'éviter, pour le personnel, un corps organisé exerçant l'administration supérieure, comme le faisait l'inspection aux revues, on demande l'émancipation absolue des conseils d'ad-

ministration ou officiers commandants, responsables de leurs actes, dit-on, et susceptibles seulement d'être contrôlés extérieurement par des vérificateurs ne participant en rien à l'administration. Par cette combinaison, on tourne l'objection de la superfétation du contrôle extérieur, se superposant à la surveillance administrative de l'administration supérieure.

Notre administration est fondée sur un grand principe qu'il faut énergiquement maintenir : c'est le principe de la séparation entre la direction et la gestion. Or, dans l'état de choses actuel, les conseils d'administration ou les officiers commandants ne sont pas des administrateurs, mais bien des gestionnaires maniant les deniers et les matières qui leur sont confiés, et responsables de leur gestion vis-à-vis de l'Etat. Donc, si vous supprimez les directeurs de ces gestionnaires, vous confondez immédiatement gestion et direction, vous anéantissez la sauvegarde salutaire de nos institutions administratives.

Mais, dit-on, on peut changer tout cela. Le conseil aura dans son sein, non plus de simples agents comptables, mais de véritables gestionnaires individuellement responsables qu'il dirigera en exerçant l'administration. Je réponds qu'à lui seul le service des fonds, avec toutes les formalités budgétaires que notre système constitutionnel a introduites dans la comptabilité générale, s'y oppose complétement.

L'emploi et la justification des crédits budgétaires qui constituent le service administratif des fonds, l'ordonnancement qui est l'un des actes de ce service important, ne peuvent pas être confiés à la mul-

titude de ces nouveaux directeurs improvisés, sous le titre de conseils d'administration et d'officiers commandants; et, pour supprimer l'action directrice de l'intendance sur le personnel, vous voilà obligés d'instituer un corps d'ordonnateurs jouissant de la seule fonction toute mécanique de faire ouvrir la caisse des payeurs.

Et puis, voyez-vous le ministre, pour toutes les affaires concernant l'administration du personnel (et Dieu sait si elles abondent!), obligé de correspondre avec chacun de ces directeurs émancipés, sans aucune autorité directrice interposée, susceptible de réunir dans ses mains le faisceau d'un certain nombre de ces groupes si multiples? Tout cela est-il sérieux?

Mais, dit-on, le ministre transmettra ses ordres par la voie du commandement militaire déjà hiérarchiquement établie. Très-bien! mais alors c'est le commandement qui administrera le personnel, et c'est là que je voulais en venir; car, au risque d'être prolixe, je tiens à vous démontrer, réformateurs émancipés, que, ni d'une façon ni de l'autre, vous n'échapperez, pas plus pour le personnel que pour le matériel, à la nécessité d'une hiérarchie quelconque de directeurs administrant.

En France, la bienfaisance publique et l'industrie nationale ont organisé de grands services d'administration (tels que les hospices, les chemins de fer, etc.) dont la marche est confiée à des commissions ou des conseils d'administration. Mais il faut observer que ces commissions ou conseils ont un caractère de permanence, que leur personnel se renouvelle rarement et que l'administration est la

seule fonction de ces corps institués, qui, du reste, administrent isolément et sans lien mutuel. Dans l'armée, il n'en est plus ainsi : les mutations, surtout à la mobilisation ou dans le cours des guerres, sont si nombreuses, que les conseils se renouvellent presque intégralement dans un espace de temps qui n'est pas long; et il s'en faut, chacun le sait, que, dans ce cas, les fonctions administratives de ces militaires soient exercées avec toute la compétence et surtout avec toute l'application qui pourraient légitimer l'émancipation.

Voilà pour les conseils d'administration des dépôts et surtout pour ceux des portions actives. Mais comment feront les conseils d'administration des corps de nouvelle formation qui, n'ayant aucune expérience, ne savent ce qu'ils ont à faire? et nous en aurons forcément en mobilisant douze cent mille hommes! Voulez-vous émanciper vos conseils d'administration de landwehr, vos francs-tireurs, les dépôts de prisonniers, les dépôts d'isolés ou de convalescents et toute cette masse de petits commandants de détachements qui circulent sans connaître la première lettre de l'administration? Et qui administrera le personnel sans troupe? Sera-ce par hasard le chef de chaque classe? Ce serait un joli gâchis avec les continuelles mutations de ce personnel!

Allons! ouvrons donc les yeux! ne nous battons pas les flancs pour aboutir à de si mauvais arguments, à de si impraticables solutions; et ayons la raison de comprendre que la situation particulière du personnel dans l'armée exige, au contraire, cette tutelle administrative que nous avons le devoir

d'exercer et que nous exerçons avec tous les ménagements et avec toute la dignité que comporte la situation sociale et militaire de nos mineurs.

Je me suis trop longtemps peut-être étendu sur un projet qui, au fond, n'est ni sérieux ni praticable : mais j'ai voulu, par un exemple et par ce seul exemple, mettre en garde ceux qui voudront bien me lire contre cette série de propositions fantaisistes qui trahissent, à nos yeux, l'ignorance de toutes ces choses et aussi, hélas! la malveillance préconçue.

CHAPITRE VIII.

De la délégation ministérielle à donner à l'État-major général pour l'exercice de l'administration, au moyen des divers corps spéciaux.

Dans l'étude du mécanisme de notre administration, j'ai fait voir l'existence de ce rouage délicat que l'on appelle « les rapports entre le commandement et l'administration », et j'ai démontré que la dualité dans la direction et le déplacement des responsabilités effectives était le résultat d'un état de choses dont nous ne devons pas hésiter, quoi qu'il en puisse nous coûter, à provoquer le changement.

Mais il ne faudrait pas croire que cette défectuosité dans notre mécanisme général soit particulière aux services de l'administration. Elle est, au contraire, à peu près générale dans notre organisation territoriale, en temps de paix, et elle trouve son prolongement naturel dans le fonctionnement de tous les services de la guerre, même aux armées.

Aujourd'hui, à l'état de paix, l'état-major général a, dans ses attributions, le commandement des troupes de toutes armes, les mouvements et les opérations militaires.

Il exerce ces attributions avec l'aide du corps spécial de l'état-major; mais, latéralement à lui, fonctionnent cinq services spéciaux distincts :

Celui de l'artillerie, par les soins de l'état-major particulier de l'arme ;

Celui du génie, par les soins de l'état-major particulier de l'arme;

Celui de la gendarmerie, par les soins des officiers du corps;

Celui de la remonte, par les soins d'officiers spéciaux hors cadres;

Celui de l'administration, par les soins de l'intendance militaire, aidée des personnels administratifs qui en dépendent.

Chacun de ces services spéciaux, avec son personnel distinct, fonctionne dans sa propre hiérarchie d'une manière indépendante des commandants territoriaux avec lesquels ils n'ont que des rapports latéraux plus ou moins définis et quelquefois difficiles. De plus, les circonscriptions de chacun de ces services tracées, dirait-on, au hasard des nécessités d'un moment, par les bureaux ministériels compétents, ne coïncident presque jamais, pour l'artillerie, le génie et les remontes, avec les circonscriptions territoriales : pour le service de la gendarmerie, elles ne concordent que depuis très-peu de temps ; pour les services de l'administration seuls, elles ont toujours coïncidé.

Aussi, bien que les personnels de l'artillerie, du

génie, de la gendarmerie et des remontes soient militairement dans une dépendance hiérarchique certaine par rapport au général commandant le territoire, effectivement et relativement à leurs services respectifs, ces personnels sont dans une indépendance presque complète des généraux.

Cet état de choses est fort agréable ; car il constitue, au milieu du territoire militaire, de petites principautés sur lesquelles le général commandant n'exerce qu'une suzeraineté à peu près honorifique. Mais ce système a des inconvénients sur lesquels on ne peut vraiment plus fermer les yeux.

C'est ainsi que l'artillerie expérimente des armes à feu, coule des canons, fabrique des fusils et des sabres, confectionne des munitions sans que le général territorial ait à s'en préoccuper. Le génie bâtit ses casernes, fait, répare ou agrandit ses places fortes ; il rend ou fait exécuter la justice administrative dans les zones de servitudes ; il confère avec les services civils pour le tracé des routes, des ponts ou des canaux dans les zones frontières ; il prépare les inondations ; lui seul le sait ; personne en dehors de lui ne s'en inquiète ; le général divisionnaire, qui peut être appelé à opérer militairement dans ce territoire, n'a rien à voir à toutes ces affaires.

La remonte achète ses chevaux, les répartit dans ses établissements, les affecte et les livre. C'est l'affaire du colonel commandant la circonscription.

La gendarmerie seule, au point de vue de son service militaire, est un peu dans la main de nos généraux.

Quant à l'intendance, indépendante par son organisation même, jouissant en vertu des lois et ordn-

nances de la délégation complète du ministre, en ce qui concerne l'administration, elle fonctionne pour son compte, elle aussi, et cela n'a rien de surprenant. Aussi, elle remplit ou vide ses magasins, change ses modèles-types, déplace ses établissements ; elle opère ses mouvements de denrées, effets, matières ou mobilier ; elle change les modes d'exécution de ses services, soit à l'entreprise, soit en gestion directe ; elle fait, en un mot, tous les actes d'administration susceptibles d'intéresser le territoire, et le territoire n'a rien à y voir, sous la réserve assez illusoire de quelques situations périodiques d'effectif ou de magasin.

Le ministre seul, par ses divers bureaux, fait marcher tous ces services spéciaux. Il en résulte pour tout le détail une effrayante et fâcheuse centralisation qui ralentit les affaires, déshabitue les autorités provinciales, dans chaque service, de toute initiative et met obstacle à l'existence, entre tous ces services, d'un bien dont la nécessité n'est plus contestée.

Et puis, comment s'étonner que nos généraux demeurent dans leur spécialité, et, quand à la tête d'un corps d'armée ils ont subitement, et pour la première fois à manier, devant l'ennemi tous ces divers services qui viennent se grouper autour d'eux, comment trouver surprenant qu'ils hésitent et que quelquefois ils succombent sous un fardeau qu'il est trop tard pour commencer à porter ?

Les inconvénients que je signale se sont manifestés au plus haut degré lors de la mobilisation, en juillet 1870 ; on y a vu toute l'insuffisance de cette

excessive centralisation ministérielle qui, malgré des efforts inouïs, n'a pu arriver à temps.

On s'est aperçu alors, mais seulement alors, de la mauvaise disposition des arsenaux, des dépôts de remonte, de tous les magasins de l'administration par rapport aux surfaces territoriales. Les généraux divisionnaires ont fait de leur mieux pour suppléer à ce défectueux mécanisme, et, de leur autorité privée, ils ont essayé d'ordonner ; mais ils ordonnaient sans connaître les moyens et les ressources ; en outre, il faut en convenir sans s'en étonner, n'y a-t-il pas eu, au début, un peu d'hésitation de la part des services spéciaux, qui avaient à attendre des ordres de Paris ?

Cette situation, affaiblie toutefois par la force des circonstances plus impérieuses que les règles, se prolonge aux armées actives ; et là aussi on voit les commandants en chef de l'artillerie et du génie, les intendants d'armée donner des ordres d'exécution à leurs personnels respectifs en dehors de toute participation du général en chef qui, naturellement, laisse les commandants de corps d'armée dans l'ignorance de ce que préparent ou de ce qu'exécutent les chefs de services placés auprès d'eux.

Dans les armées bien commandées et bien administrées, les faits de cette nature sont rares, je l'ai vu et je le sais. Mais alors c'est que l'intelligence des hommes supplée à l'imperfection du mécanisme.

Ainsi, en résumé, notre organisation militaire, vue dans son ensemble, présente les défectuosités suivantes :

1° Centralisation ministérielle excessive dans tous les services ;

2° Défaut de lien entre le commandant territorial et les divers services spéciaux ;

3° Impossibilité pour les généraux de pratiquer de longue main le maniement de tous les services ;

4° Lenteur inévitable dans la mobilisation ;

5° Absence d'initiative et de hardiesse de la part des chefs ;

6° Prolongement aux armées actives des mêmes défectuosités, quoique dans une mesure plus affaiblie.

Quel remède faut-il apporter à cette situation ? Bien des personnes l'ont déjà compris et signalé, c'est celui de la décentralisation provinciale, c'est la concession aux commandants du territoire d'un pouvoir étendu et d'une autorité directe sur tous les services spéciaux ; c'est, en un mot, la *délégation ministérielle complète donnée à l'état-major général.*

Sans préjuger la solution qui interviendra prochainement dans l'organisation des forces nationales, chacun pressent que le territoire sera partagé en quatorze ou quinze provinces correspondant chacune à un corps d'armée permanent, et chacun désire qu'au point de vue au moins des services du matériel, chaque territoire se suffise absolument et acquière la charge et la responsabilité de l'existence et de l'entretien de tout ce qui est nécessaire aux troupes de ce corps à l'état de paix, comme de tout ce qui sera immédiatement indispensable à la mobilisation générale ; il faut aussi que l'outillage, ainsi préparé sur toute la surface du territoire, n'ait plus, lors de la déclaration de guerre, qu'à recevoir un léger accroissement pour satisfaire couramment et sans efforts extraordinaires à la grandeur des be-

soins que crée la guerre pendant tout le cours de sa durée.

Ainsi, au lieu de centraliser le matériel de l'artillerie dans quelques grands arsenaux, le matériel du génie dans trois seules places, le matériel des équipages militaires dans deux parcs de construction, le matériel du campement et de l'habillement dans neuf magasins centraux, avec des répartitions arbitraires ; au lieu de centraliser tout le matériel des hôpitaux et celui des subsistances aux Docks de Paris, nous aurons vraisemblablement, dans chaque territoire de corps d'armée, un ou plusieurs docks renfermant tout l'outillage de l'artillerie, des parcs de munitions, du génie, des trains d'équipages, du matériel d'ambulance et des subsistances ; tout le matériel de la télégraphie, du Trésor et des postes ; tout le campement, l'équipement, le harnachement et l'habillement nécessaires aux besoins courants et aux premiers besoins de la mobilisation. S'il n'est pas possible de faire coïncider l'existence des dépôts de remonte avec cette nouvelle division du territoire, du moins la réserve en chevaux (prêt aux agriculteurs ou bien réquisitions préparées) pourra-t-elle être répartie moins arbitrairement et plus à proximité des corps qui auront charge de l'incorporer rapidement. Enfin, dans chaque territoire, chaque corps d'armée trouvera et préparera les éléments des indispensables convois auxiliaires composés et groupés par district, à la manière prussienne.

Dans chaque province, on organisera des ateliers de construction et de confection par la main d'anciens militaires et surtout par l'industrie civile. Que

de facilités ne trouverait-on pas au moment du besoin quand partout le courant commercial et industriel sera ainsi fondé et multiplié pour tous les besoins d'une armée ! Alors, dans la mobilisation, toute l'activité sera localisée exclusivement pour chaque corps d'armée dans le seul arrondissement de ce corps ; alors, tout ira vite, sans confusion.

Alors, et seulement alors, les corps d'armée, complétement prêts et outillés, pourront être d'un bloc jetés à la frontière par les voies ferrées.

La décentralisation provinciale est le grand pivot de cette importante solution. Si, en effet, comme cela est tout indiqué, le commandant du corps d'armée est en même temps le commandant du territoire (1), il est évident que ces commandants de corps devront avoir action sur toutes choses. Dans ce vaste territoire, ils représenteront pleinement le ministre. Espèces de gouverneurs provinciaux (au point de vue militaire seulement, bien entendu), ils devront avoir dans la main non-seulement le commandement des troupes et les opérations militaires, mais encore les services spéciaux de l'artillerie, du génie, des remontes, de la gendarmerie. Ils devront logiquement aussi avoir dans les mains les services de l'administration. La délégation ministérielle complète, avec la responsabilité qu'elle impose, leur sera dévolue au lieu et place des intendants pour l'exercice entier des attributions administratives.

Cette solution ne supprimerait en rien l'existence

(1) Avec un général chef d'état-major qui, en cas de séparation, demeurerait au territoire pour le commander et l'administrer.

des corps particuliers qui, aujourd'hui, font marcher tous ces services spéciaux ; car les spécialités demeureront toujours indispensables dans l'exécution. Mais la source de l'autorité directrice sera seulement déplacée au grand profit de la simplicité d'action, de l'unité de vues et de responsabilité. Ainsi, le commandant territorial aurait auprès de lui :

Un général chef d'état-major pour le service militaire ordinaire ;

Un général chef du service de l'artillerie ;

Un général chef du service du génie ;

Un intendant chef des services administratifs ;

Un colonel chef du service de la gendarmerie ;

Un colonel chef du service de la remonte.

Puis, au-dessous de chacun de ces chefs de services, agissant par délégation *spéciale* ou *permanente du général en chef*, fonctionnera normalement tout le personnel d'exécution dont le chef de service compétent demeurera, en fait, le chef hiérarchique.

Faudra-t-il aller plus loin, et, dans les subdivisions de la province, devrons-nous, déléguer aussi au commandant territorial la direction générale de tous les services de cette fraction du territoire en lui adjoignant aussi, à titre de chefs de service, les divers officiers ou fonctionnaires de ces administrations ? Je ne le crois pas, car nous arriverions, sans profit cette fois, à la confusion. D'ailleurs, les mêmes considérations ne subsisteront plus ; car personne n'aura la prétention de vouloir, dans chaque subdivision de la province, répartir également les ressources en matériel et les moyens de production qui, au contraire, pourront se centra-

liser ou se localiser. Et puis, si l'on veut faire marcher des services spéciaux qui exigent des connaissances professionnelles, des aptitudes et une application spéciale, il ne faut pas décomposer les corps hiérarchisés qui manient ces services; il faut, dans une limite raisonnable, laisser aux états-majors de l'artillerie, du génie, aux personnels de la gendarmerie et des remontes, et à celui de l'administration, une existence à l'état de corps spéciaux, ce qui suppose dans chacun d'eux la dépendance hiérarchique directe. Il ne s'agit pas, en effet, de détruire des spécialités nécessaires; il suffit de les assouplir et de les lier entre elles en les groupant au chef-lieu provincial autour d'une autorité commune.

Quelle sera la conséquence de cet état de choses au point de vue de l'intendance militaire? En fait, sa fonction ne sera pas modifiée essentiellement. En droit, cessant d'agir par délégation ministérielle, elle cessera de conserver la responsabilité qui en découle pour tous les actes d'administration qui embrassent les intérêts généraux. Mais, simples délégataires du commandant provincial, les intendants ne conserveront que la responsabilité du détail de l'exécution.

Comme conséquence aussi, l'antique indépendance disparaîtra. Le corps de l'intendance et tous les personnels administratifs se trouveront, par rapport à l'état-major général, dans une situation de dépendance effective, identique à celle des personnels militaires de tous les autres services spéciaux.

Aux armées, la situation sera analogue. Le général en chef, les commandants de corps grouperont

autour d'eux les chefs de services de toutes les spécialités qui n'agiront que par délégation *permanente* pour les affaires de comptabilité, *par délégation spéciale* pour les affaires d'administration intéressant la marche des services, mais toujours par délégation de l'officier général auprès duquel ils serviront.

Le même principe dans les armées actives devra-t-il s'étendre jusqu'aux services divisionnaires? Les avis seront partagés sur ce point. L'autonomie de chaque corps spécial disparaîtrait alors entièrement, ce qui est un inconvénient réel dans les spécialités indispensables; il est vrai que cet inconvénient serait limité à la durée toujours relativement courte des guerres. D'autre part, il est certain que, dans une multitude de cas et notamment en opérations, la décentralisation du service des subsistances s'opère au jour le jour dans les divisions actives, et le principe de la délégation donnée au commandement exigera que chaque fois qu'une division active sera appelée à opérer isolément, le chef militaire de cette division ait dans les mains tous les pouvoirs.

Quoi qu'il en soit, cette question est secondaire : sa solution, moins que la précédente, importe à la chose publique, et l'expérience en décidera.

C'est par de semblables mesures que s'établira l'unité de vues, d'action et de responsabilité, et le lien entre tous les services. C'est aussi de cette façon que nos généraux s'initieront aux pratiques de la haute administration, pratiques auxquelles ils sont aujourd'hui trop étrangers.

Alors aussi s'établira dans la propre pensée des généraux la liaison instinctive et spontanée qui doit unir l'ordre de pourvoir et les moyens de pourvoir.

Alors, nous ne verrons plus les généraux refuser aux services administratifs les auxiliaires, les gardes du convoi, les cavaliers de conduite du troupeau, les corvées de changement, les pelotons d'exécution pour les réquisitions, les cadres d'embrigadement des convois et jusqu'aux plantons à cheval pour la correspondance.

Responsables et directement intéressés, ils ne mettront plus en avant le souci de leurs baïonnettes et de leurs effectifs pour refuser à des services de premier ordre l'aide indispensable, et tout ira mieux. Alors aussi, soucieux de leurs convois, ils s'ingénieront à les faire suivre, à les préserver, à les faire arriver ; et, dirigeant le mouvement des ravitaillements, ils étudieront mieux les chemins par lesquels circuleront les convois.

Cependant, plusieurs objections graves pourront être présentées. Autrefois, nos maîtres soutenaient avec autorité le principe de la séparation des pouvoirs. « On a senti de tout temps la nécessité de « placer la puissance des lois dans d'autres mains « que dans celles où réside la force, et il est constant « qu'une autorité spécialement administrative a « existé partout à côté de l'autorité du commande- « ment ; le point de la difficulté a toujours été de « régler son action, d'assigner des limites respec- « tives (1). »

N'y a-t-il cependant pas quelque contradiction et un peu d'emphase dans l'énoncé même de cette proposition ; et la magistrature qui doit faire res-

(1) *Cours d'administration* d'Odier.—Discours d'ouverture, 1827.

pecter les lois, si magistrature il y a, est-elle apte à administrer?

A la même époque (1827), on se souvenait encore du grand désastre de 1812, que l'on attribuait surtout à la trop grande concentration des pouvoirs et de l'action dans les mains de l'Empereur : « Jamais « l'administration militaire n'avait fait de sem- « blables prodiges. Tout avait concouru, du Rhin à « la Vistule, à approvisionner pour plusieurs hivers « la grande armée des confédérés.

« Cependant, dans cette désastreuse retraite, *le « mouvement* des approvisionnements fit défaut. Les « denrées, au lieu de se présenter à des soldats « transis et affamés, restèrent entassées dans les « magasins; des hommes à moitié nus et mourant « de faim ne purent s'en faire ouvrir les portes; « des formalités sans fin, une étrange timidité s'y « opposèrent: ces magasins devinrent la proie de « l'ennemi. Le défaut de subsistance dans un mo- « ment aussi critique s'explique par la concentra- « tion trop rigoureuse des pouvoirs et de l'action « dans la main d'un seul. Il n'y avait dans l'armée « qu'un bras comme une tête. Tout ce que le chef « ne faisait pas, restait à faire (1). » ..... « Ce grand « événement explique la nécessité de divers pou- « voirs pour régir une armée comme pour gouver- « ner un Etat; la nécessité de leur action *libre et « spontanée*; il nous fait entrevoir leur dépendance « raisonnable, leur assistance réciproque et la né- « cessité de la distribution des pouvoirs..... »

Hélas! la séparation des pouvoirs a existé, leur

---

(1) *Cours d'administration* d'Odier.—Discours d'ouverture, 1827.

action libre et spontanée a pu ou dû fonctionner dans une dépendance raisonnable et par une assistance réciproque, et, en 1870-71, nous avons vu se renouveler les malheurs de 1812 ; à quelques lieues seulement des grands magasins où de très-grandes ressources étaient accumulées, les armées ont dû périr de faim ; le *mouvement* des approvisionnements a manqué, lui aussi, dans quelques graves circonstances, et aujourd'hui nous sommes obligés d'attribuer ce résultat à l'absence d'unité d'action et de direction qui provient de la division des pouvoirs.

D'ailleurs, si l'Empereur concentrait toute l'action par une centralisation aussi excessive, il ne peut être question de revenir à de semblables errements.

Dans le mécanisme proposé, la décentralisation sur le territoire, par corps d'armée, et par division aux armées en campagne, sera la résultante bienfaisante du nouvel ordre de choses, susceptible précisément d'obvier aux malheurs que la retraite de 1812 a fait signaler. Le système nouveau, loin de concentrer tous les pouvoirs dans la main du général en chef, préparera les commandants de corps et de division à l'initiative et à la responsabilité personnelles.

Depuis plusieurs années, on soutenait la séparation des pouvoirs du commandement et de l'administration par une autre considération qui ne manque pas de valeur.

L'ordre des choses actuel se justifiait par la pensée fondamentale de débarrasser le commandement de la multitude des préoccupations de détail qu'occa-

sionne l'administration des armées, afin de lui laisser toute la liberté d'esprit qu'exigent la conception et l'exécution des opérations militaires. Cette objection est très-réelle, très-sérieuse, et, à elle seule, s'oppose absolument à une fusion rêvée par quelques-uns, entre le corps de l'état-major et celui de l'intendance militaire.

Que l'on ne s'y trompe pas. L'administration de la guerre est si vaste, si importante et si compliquée par la variété des situations, la grandeur des opérations et la multitude des besoins, que de telles fonctions exigent une spécialité professionnelle préparée par un stage, mûrie par la continuité de la fonction. La nécessité de débarrasser l'état-major général de tout le détail administratif subsistera dans toute sa force, et il est évident que les administrateurs, quoique n'ayant plus de délégation personnelle et directe, recevront de leurs chefs militaires la délégation *spéciale*, pour ce qui concerne les moyens de pourvoir, et la délégation *générale* pour ce qui a trait à la justification du paiement, de la distribution et à la comptabilité.

En troisième lieu, on s'est demandé, non sans malice, si nos généraux actuels seraient aptes à porter le lourd fardeau de la délégation ministérielle générale. Pourquoi pas? Un ministre qui était hier général de division ou maréchal de France, administre son département; un général de division ne peut-il administrer une province ou un corps d'armée? En forgeant, d'ailleurs, on devient forgeron; et si, préoccupés d'une récente épreuve, vous craignez que nos chefs militaires soient, en guerre,

inhabiles à se tirer d'affaire, pendant la paix, mettez-leur donc un peu le marteau dans les mains.

Enfin, et pour clore la série des objections, le corps des administrateurs sera-t-il en mesure lorsqu'il dépendra effectivement des chefs militaires d'exercer d'une manière rigoureuse cette importante surveillance administrative, tant sur le personnel que sur le matériel, surveillance que l'on a pris l'habitude d'appeler contrôle? Je le crois sincèrement, car la position de l'intendance demeurera la même vis-à-vis des gestionnaires collectifs ou individuels.

D'ailleurs la force du contrôleur est constituée moins par l'indépendance personnelle que par la puissance effective de l'autorité à la source de laquelle il puise le pouvoir de la délégation, et, pour être sous les ordres d'un commandant de province ou de corps d'armée, je ne crois pas que l'intendant, que les sous-intendants soient entravés dans la partie de leurs attributions qui consiste à faire respecter une règle établie par le ministre et confiée dans son exécution à la responsabilité des grands chefs de l'armée (1).

Mais vis-à-vis de ces chefs militaires eux-mêmes, peut-être aussi vis-à-vis de leur entourage, le contrôle s'exercera-t-il? Non, j'en conviens. Mais les abus, s'ils sont à craindre, seront tellement limités que le ministre lui-même y pourvoira. D'ailleurs qui l'ignore? Tel n'est plus au pouvoir ce qu'il a

(1) Après tout, soyons de bon compte. Quel rôle jouons-nous vis-à-vis des généraux inspecteurs? Ils ont la délégation ministérielle, et nous les assistons. Toute la différence, c'est que la délégation n'est actuellement qu'accidentelle et temporaire.

été sur les bancs de l'opposition : c'est un principe bien connu de gouvernement ; et j'ai assez l'expérience des choses et des hommes pour être assuré que le poids de la responsabilité suffira à renverser chez tous les généraux les quelques dispositions frondeuses et dépensières dont la séparation actuelle des pouvoirs a pu, chez quelques-uns d'entre eux, amener la manifestation.

Sans entrer dans plus de détails sur une organisation nouvelle dont on peut concevoir le fonctionnement, je veux ici répéter encore les avantages à recueillir de cette proposition.

Qu'on en soit bien persuadé, notre mécanisme administratif est bon dans son ensemble, et l'expérience de cette guerre suffira pour qu'on améliore l'exécution de certains services, pour que l'on simplifie certains détails secondaires étrangers à l'organisation.

Une seule chose a manqué dans cette funeste épreuve : c'est la science administrative des généraux et le lien nécessaire qui doit unir les deux pouvoirs existants, lien qui n'a pu être suppléé ni par le talent, ni par le dévouement des intendants. Ce qu'il faut créer, c'est l'unité de responsabilité et d'initiative.

Ah ! qu'on le croie bien ! ce n'est pas sans sacrifice que l'intendance abandonnera sa situation actuelle, sa personnalité, cette existence à part que lui constitue la délégation ministérielle directe. Mais, dans sa vie laborieuse, elle a donné trop de gages de dévouement pour ne pas faire au pays un sacrifice que commandent la logique des choses aussi bien que les exigences du moment.

Je le déclare hautement, avec l'expérience de ma carrière et de mes études sur ces matières, avec le cœur d'un Français plus soucieux des intérêts de son pays que des prérogatives du corps auquel il appartient, si l'on cherche des réformes en dehors de la voie que je trace, on fera une œuvre mauvaise comme seront toutes les œuvres de passion ou de parti.

La solution que je propose est simple : elle satisfera aux exigences de la mobilisation et à celles du service de guerre, sans apporter aucun trouble dans le grand mécanisme administratif dont on ne saurait détruire la grande et puissante unité sans dangers pour la sécurité des services comme pour les intérêts de l'État.

CHAPITRE IX.

Du recrutement dans le corps des administrateurs.

Après avoir institué ou réorganisé le mécanisme général de l'administration, il me reste enfin à parler du corps spécial destiné à donner la vie à ce mécanisme. Je veux étudier le recrutement dans le corps des administrateurs, question fort importante, car ce n'est pas avec des abstractions que l'on met en mouvement tout un système.

Or, c'est principalement dans le recrutement du personnel des administrateurs que l'on voit, chez nos réformateurs, transpirer le regrettable sentiment de malveillance que j'ai déjà blâmé. Ils ont, dirait-on, une telle appréhension du maintien de l'influence sociale que nous nous sommes acquise, qu'ils s'évertuent à rabaisser notre futur recrutement dans des proportions ridicules.

Sans souci de l'opinion formellement émise à ce

sujet par le ministre Saint-Germain sous Louis XV, par le vainqueur d'Arcole dans le cours de sa célèbre campagne d'Italie, par l'arrêté consulaire du 9 pluviôse an VIII, qui a relevé avec éclat le recrutement militaire des administrateurs, dédaigneux de toutes les dispositions ultérieures qui, portant l'attache de Gouvion Saint-Cyr et de Soult, ont maintenu ou relevé le même principe, nos novateurs aujourd'hui se lancent à corps perdu dans des modifications graves dont ils n'aperçoivent pas les conséquences ultérieures.

Cette question mérite quelque développement historique.

Chez les Romains « le questeur qui, représente « exactement notre intendant d'armée prenait place « immédiatement après le général ; *il le suppléait de* « *droit* et souvent commandait une partie des trou- « pes (1).

« Le tribun était le commissaire des guerres de « la légion ; Paul-Emile, Scipion, Sylla, César, « furent tribuns et questeurs, c'est-à-dire intendants « de légion et d'armée. »

Voilà comment on comprenait le rôle et la situation des administrateurs dans l'armée qui a fait la conquête du monde.

Le premier consul, dans son arrêté de l'an VIII, ordonna que les inspecteurs aux revues seraient choisis parmi les officiers généraux et supérieurs de l'armée, ainsi que parmi les commissaires ordonnateurs. Le même arrêté prescrivit que le commissa-

---

(1) *Histoire législative de l'intendance*, par Laurent-Chirlonchon, sous-intendant militaire, page 255.

riat des guerres se recruterait exclusivement parmi *les officiers de l'armée*, ayant au moins trois ans de service. A cette époque le personnel d'exécution n'était pas militarisé et nul ne songeait à recruter les commissaires des guerres parmi les gardes-magasins, encore moins parmi les hommes d'affaires de l'ordre civil. Tel fut cependant le recrutement de ces corps qui ont administré les grandes armées de l'Empire.

Les ordonnances de 1822 et 1835 ont fortement maintenu le même principe en l'harmonisant avec la constitution nouvelle de l'intendance militaire, et les courtes périodes sous la Convention et sous la Restauration, durant lesquelles on voulut essayer le retour au recrutement dans l'ordre civil, n'ont servi qu'à démontrer le danger de ces essais et la fausseté du principe dont ils s'étayaient. Depuis 1835, l'intendance se recrute dans tous les grades de la hiérarchie militaire, à partir du grade de capitaine qui fournit la presque totalité (1) des candidats à l'admission. Cette admission n'est prononcée qu'à la suite d'épreuves difficiles et impartiales, et il n'est pas douteux que les conditions de ce recrutement ne soient la cause capitale de la bonne composition actuelle de l'intendance militaire, au point de vue intellectuel et moral. Les attributions du

---

(1) Les adjoints de 2e classe se recrutent *exclusivement* parmi les capitaines dans toutes les armes.

Les adjoints de 1re classe, sous-intendants de 2e et de 1re classe se recrutent pour 1/5 dans les grades correspondants de l'armée et pour 4/5 dans le corps de l'intendance lui-même. Les intendants ne se recrutent que parmi les sous-intendants de 1re classe; enfin, les intendants généraux sont choisis, partie dans le corps, partie parmi les généraux de brigade.

corps de l'intendance ont, sans doute, toujours été de nature à lui acquérir une grande influence dans l'armée; mais il est certain que l'excellence du recrutement lui a seule permis de maintenir jusqu'à ce jour cette influence (1).

Voilà l'origine secrète et réelle des nouvelles élucubrations qui n'ont pourtant, l'histoire à la main, aucune racine dans un passé qui n'est pas sans avoir jeté quelque lustre.

Mais pourquoi donc ces officiers, dont vous ne contestez pas le mérite, ne seraient-ils pas aptes à remplir les fonctions administratives dans cette armée?

Il existe, je le sais, deux courants qui, de tous temps, mais plus encore aujourd'hui, ont combattu notre recrutement par des arguments spécieux. C'est d'une part, le courant des officiers vaniteux, ignorants et paresseux qui professent le plus profond mépris pour la paperasse, disent-ils, et qui ne cessent d'opposer la plume à l'épée. D'autre part, c'est le courant des naïfs ou des mécontents, qui ont déclaré que n'ayant jamais gâché le plâtre nous ne pouvons être en mesure de bâtir une maison.

Le premier de ces courants, je l'avoue, me paraît

---

(1) L'un de nos plus violents détracteurs (*L'armée française en 1871*, par Truchy) s'escrime, dans le cours de trois chapitres, à démontrer l'incapacité de nos généraux et l'ignorance du corps d'état-major.

Il s'exprime à ce sujet dans des termes que je n'oserais penser et que je ne voudrais pas écrire. Eh bien ! voici ce qu'il dit de l'intendance : « Nous reconnaissons en toute justice que les membres qui « en font partie sont des sujets de choix sous le rapport du *talent*, « de l'*intelligence* et surtout de l'honorabilité. » Des sujets de choix !! et c'est un semblable corps que l'auteur s'évertue à démolir !!

répugnant. Il est l'indice de cette fanfaronnade ignorante qui a été le cachet d'une trop grande partie des officiers de l'armée ; de cette bravade soldatesque qui ne remplace pas l'éducation solide, l'instruction sérieuse, et qui n'est pas étrangère aux causes de nos désastres. A l'époque des castes sociales et des corporations, alors que la noblesse portait seule le poids et la gloire du service militaire, on pouvait parler de gens de plume et de gens d'épée. Aujourd'hui tout a changé, et de plus, l'organisation nouvelle des armées comme les exigences de la stratégie moderne sont venues, en la compliquant, donner à l'administration une importance qu'il est inutile de vouloir nier. « Les fiers « patriciens de l'ancienne Rome ignoraient entière« ment ce magnifique dédain des personnes et des « choses de l'administration qui est arrivé jusqu'à « nous comme une épave des temps barbares, où « la prouesse individuelle primait tous les genres de « mérite, absorbait tous les genres de considéra« tion (1). »

Les officiers dont je parle ne peuvent sans impatience nous voir sur un champ de bataille, ou bien apprendre que l'un de nous a été victime du sort de la guerre ; il semble que nous ayons à cueillir des lauriers qui leur font ombrage. Qu'ils se rassurent ! Dans un temps où les projectiles portent à cinq kilomètres et font involontairement des ravages au-delà des dernières lignes, dans ce temps de bombardement, où les populations des villes et des campagnes ont vu et appris ce que c'est qu'une bataille au dé-

(1) Laurent-Chirlonchon, page 255.

triment de leurs intérêts et de leurs vies ; dans une période de retraites continuelles où les convois et, avec eux, les personnels administratifs étaient toujours sacrifiés, est-il donc si surprenant que la mort soit quelquefois venue frapper l'un des nôtres, et ne pouvons-nous porter la noble trace de la bataille sans être taxés de fonctionnaires de parade? Nos devoirs ne nous obligent-ils pas une fois ou deux, pendant le combat, à nous mettre en relation avec nos généraux, afin de prendre leurs ordres sur la situation des ambulances et des convois de vivres? Et ces insulteurs oseraient-ils nier que, dans notre sollicitude pour nos ressources si importantes, nous n'ayons pas, avec utilité, pendant certains combats, épié les chances de la lutte et provoqué en temps utile un ordre pour la retraite de ces convois que nos généraux distraits par des préoccupations plus graves, oubliaient trop souvent. Voilà pourquoi nous paraissons sur les champs de bataille ; nous y paraissons, il est vrai, avec le calme et le courage de tous ceux qui ont été dignes d'une épaulette, mais avec la modestie et la retenue qui conviennent à nos fonctions.

Le sentiment qui ressort du courant que je combats est extrêmement mauvais, mais plus par ses causes que dans ses effets. Aujourd'hui, plus que jamais, les officiers sérieux et instruits doivent s'apercevoir que, sans une bonne et forte administration, les armées modernes se fondent bien rapidement; ils doivent comprendre que, si l'administrateur doit toujours s'effacer devant le commandant militaire, du moins il fait respecter et honorer des fonctions essentielles qui exigent un labeur assidu

et des peines d'autant plus méritoires qu'elles doivent être plus ignorées.

En second lieu, on nous a reproché notre origine. Un capitaine de trente à trente-cinq ans admis au concours spécial, qui n'a jamais été, par ses antécédents, au courant des services de l'administration, qui n'a pas vécu dans les affaires commerciales, est-il devenu, tout à coup, apte à diriger les services de la guerre ?

Tout d'abord, je prie mes contradicteurs de faire en pareille matière un peu la philosophie de l'histoire et d'expliquer comment il se fait que, depuis les Romains jusqu'à nous, les plus grands capitaines, chargés de la conduite de grandes armées régulières, ont jugé que l'élément administratif d'une armée devait sortir des entrailles mêmes de ces armées, et pourquoi toujours on lui a fait une situation tout au moins bien honorable sinon brillante ? C'est qu'une armée ne s'administre pas comme un établissement industriel quelconque ; c'est que, pour prévoir les besoins si multiples et si variables des armées, il faut avoir vécu de sa vie ; c'est aussi que, pour satisfaire à ces besoins, il ne suffit pas, chose ordinairement facile, de créer de grands magasins ; mais surtout il faut les faire mouvoir, chose fort difficile, et le mouvement des approvisionnements est tout un art, toute une stratégie. Si, enfin, la situation des administrateurs a toujours été élevée, c'est d'abord parce qu'il faut récompenser des peines considérables fatalement destinées à rester dans l'ombre ou à subir l'injustice ; mais c'est surtout parce qu'il faut entretenir la dignité, qui est la source de la moralité.

Maintenant, vous demandez si le capitaine qui échange ses épaulettes contre une broderie devient apte tout à coup? non certainement. Mais ignorez-vous que ce capitaine fait un stage de sept à huit années, pendant lesquelles, s'il est appelé à remplir les fonctions de chef de service, il n'a cependant entre les mains que des services secondaires?

Dans l'organisation de l'armée du Rhin, ce principe avait été parfaitement respecté, car tous les adjoints de 1re classe devaient être en sous-ordre. Tous ces fonctionnaires sont laborieux et intelligents, et vous prétendez que ce stage est insuffisant. Mais dans quelle carrière met-on un temps plus long avant d'être à même de remplir ses devoirs d'état?

Nous ne sortons pas du comptoir ou du magasin! Ah! voilà donc le grand reproche! ce n'est pas dans une pensée d'aristocratique orgueil que nous voulons qu'il en soit encore ainsi. Mais c'est à la lueur de la saine raison que nous répondons fort simplement. L'architecte a-t-il été maçon? l'ingénieur a-t-il été terrassier? le grand manufacturier a-t-il été tisserand, et le maître de forges a-t-il coulé la fonte? enfin et par-dessus tout, le général a-t-il toujours été soldat? Non certes. Or, aussi bien, il n'est pas nécessaire d'avoir chauffé une locomotive pour administrer une compagnie de chemin de fer, aussi bien, il n'est pas nécessaire d'avoir été boulanger, épicier, boucher, manufacturier, cordonnier, chemisier, cultivateur ou infirmier pour bien faire les actes d'administration que comporte la marche supérieure des services des subsistances, de l'habillement, du campement ou des hôpitaux, et pour di-

riger par ces actes les gestionnaires ou les agents qui exécutent chacun de ces services.

Depuis un quart de siècle, les prodiges que la science a fait exécuter et qui ont si puissamment contribué au développement du progrès matériel, ont renversé l'ancien préjugé qui admettait volontiers l'incompétence des hommes de science vis-à-vis des applications pratiques. On a, au contraire, reconnu tout ce que gagne en fécondité et en puissance l'esprit de la pratique quand il est guidé par l'intelligence de la science.

C'est d'après ces principes que se recrute le corps des ponts et chaussées, dans lequel les conducteurs, agents secondaires d'exécution, n'ont qu'un accès très-limité. C'est pour le même motif que les états-majors de l'artillerie et du génie n'ont jamais donné accès dans leur carrière à leurs utiles gardes ; et je ne sache pas que, dans leurs projets de réorganisation, ils aient changé d'avis sous ce rapport.

Ces mêmes considérations sont, dans une certaine mesure, absolument applicables au corps des administrateurs.

L'opinion contraire, brillamment soutenue, je le sais, repose sur une erreur de fait.

Elle s'appuie sur la supposition que, dans la dernière guerre, l'intendance n'a pas su constituer les approvisionnements de l'armée; elle croit, en outre, que, dans l'avenir, le commerce sera seul appelé à approvisionner les armées.

Sur le premier point, je répéterai qu'en dehors de la surprise initiale, des approvisionnements immenses, tant à Paris que sur la Loire, ont été partout réalisés ; tandis que les souffrances éprouvées à

quelques lieues, à quelques kilomètres de nos ressources, si considérables, n'ont d'autre explication que les défectuosités du mouvement, imputables aux états-majors. Sur le second point, je dirai succinctement, sans entrer dans une discussion qui serait ici déplacée, que, si dans les temps actuels le commerce peut et doit jouer un rôle prépondérant pour l'approvisionnement des magasins, il a été et sera de plus en plus impuissant à assurer la mise en mouvement et la distribution dans le champ des opérations d'une armée (1). Tous les militaires qui ont fait la guerre me comprendront.

Nous réclamerons donc avec énergie notre recrutement militaire dans des conditions identiques ou analogues à l'organisation actuelle, qui a fait ses preuves, puisqu'elle assure à l'intendance « des sujets de choix sous le rapport du talent, de l'intelligence et de l'honorabilité (*Truchy*) ».

Ici, cependant, se présente une question connexe que je ne puis passer sous silence : c'est la question de l'admission au concours de l'intendance de notre personnel d'exécution.

Autrefois, ce personnel n'était composé que d'agents salariés ayant le caractère militaire, mais nullement en possession de l'état d'officier. Suivant en cela l'impulsion de Napoléon Ier, qui avait reconnu et déclaré la convenance de militariser tous les personnels destinés à opérer aux armées, nous avons, petit à petit, étendu l'application de ce principe, et

(1) Il n'y a d'exception que pour le service de la viande qui peut être assuré par le commerce jusque dans le sein des divisions actives. La raison en est simple. La difficulté du mouvement est supprimée. La denrée marche toute seule.

aujourd'hui ceux des services de l'administration qui sont gérés directement par l'État (subsistances, campement, hôpitaux) sont confiés à des personnels sans troupe, recrutés parmi les sous-officiers de l'armée et dans les sections d'administration, ayant qualité et état d'officier quoique ne jouissant pas de l'assimilation effective. Le but principal de cette mesure a été de récompenser des services et de rehausser la moralité par la dignité qui s'attache à la qualification d'officier.

Venu bien postérieurement aux ordonnances d'organisation de 1822 et de 1835, objet d'ailleurs à cette époque de nombreuses préventions, ce personnel ne pouvait songer, lors de sa *création*, à entrer dans l'intendance, et c'est en 1863 seulement qu'il a commencé bruyamment à demander l'ouverture d'une porte dont le seul intérêt de la discipline devait alors lui interdire l'accès.

Pour ma part, je ne suis pas de ceux qui veulent obstinément l'exclusion formelle et absolue de nos officiers d'administration au concours de l'intendance. Je crois même que l'ouverture de cette porte constituerait un acte de justice en ne limitant pas absolument la carrière d'un certain nombre d'hommes distingués que ces services possèdent dans leurs cadres : je crois aussi que cette mesure serait un puissant stimulant dans la voie du bien, du zèle et de l'élévation progressive du niveau moral de quelques-uns d'entre eux. Mais, sous peine de confondre administration et gestion, j'entends que ce recrutement latéral soit restreint et limité dans un rapport défini et infranchissable. J'entends, d'ailleurs, que cette porte ne soit ouverte que par la voie

du concours général, de ce concours impartial mais sévère dans lequel on juge non-seulement les connaissances générales ou spéciales, mais aussi l'éducation et la moralité.

Enfin, le cadre de l'intendance, déjà insuffisant à l'état de paix, doit, lors d'une guerre générale, être subitement accru dans une proportion presque double pour satisfaire au service du territoire et à celui des armées. Ce cadre *auxiliaire* devra être désigné à l'avance d'après les résultats d'un concours auquel pourront prendre part les jeunes gens de toutes les classes susceptibles d'être appelées et qui justifieront de l'aptitude, de l'énergie, de l'activité, de la moralité et de l'éducation nécessaires.

Le personnel du cadre auxiliaire, au début tout au moins, sera toujours placé en sous-ordre : il ne pourra être titularisé que très-exceptionnellement; et les fonctions auxiliaires cesseront avec la guerre qui les aurait motivées.

Sous ces conditions générales, et sous les conditions plus spéciales qui assurent actuellement dans cette ingrate carrière quelques avantages d'avancement, de stabilité relative et une honorable situation, le ministre de la guerre continuera à recruter un corps d'administrateurs jouissant d'une valeur intellectuelle et morale sérieuse et lui offrant des garanties qui sont réellement indispensables parce qu'aucun contrôle ne les remplacerait.

Quoi qu'on fasse, quelque fausse opinion que l'on en ait, l'administration de la guerre est et demeurera toujours une science vaste et compliquée exigeant de ceux qui la pratiquent des connaissances générales étendues, une éducation supérieure, un

profond sentiment du devoir et de l'honneur, une abnégation réelle et puis ce tact et cette intelligence qui ne s'acquièrent que dans les positions supérieures et dans le maniement des grandes affaires.

La supériorité intellectuelle et morale du corps actuel de l'intendance dans son niveau moyen n'est contestée par personne, et cette supériorité s'est trouvée acquise par le seul effet des avantages attachés à la position comme par la rigoureuse et sévère impartialité dans l'admission.

Ne changeons donc pas essentiellement le recrutement. S'il est vrai que le temps du sacrifice soit venu ; si, par des considérations d'une gravité nouvelle, l'intendance doit abdiquer l'antique indépendance, du moins, je voudrais lui voir conserver ce degré d'intelligence et de moralité qui a fait son autorité. Le droit d'administrer, même dans les conditions nouvelles, sera encore pour elle la récompense de ses efforts toujours dévoués même lorsqu'ils ont dû être impuissants : il sera aussi la réparation qui lui est due pour tant d'erreurs et de mensonges.

CHAPITRE X.

Résumé.

Je résume dans ce dernier chapitre les impressions de ce mémoire.

Les grandes armées en campagne ne peuvent vivre que sur le pays ou par leurs convois. Ces deux moyens ne doivent pas cesser de se prêter un mutuel concours; mais en opérations, il faut surtout vivre sur le pays; en station, il faut surtout vivre par les convois.

Pour vivre efficacement sur le pays, il faut, autant qu'on le peut, pratiquer le cantonnement méthodique avec l'obligation de nourriture par l'habitant : si l'on doit bivouaquer, il faut que le commandement assigne d'avance les zones d'alimentation de chaque corps d'armée, de chaque division, de chaque brigade, et, en outre, que les chefs militaires, même en pays ami, sachent imposer les réquisitions et les faire exécuter.

Pour vivre sur ses convois, il faut avoir des moyens de transport bien organisés, très-restreints au milieu des troupes, très-nombreux à l'arrière des colonnes et en réserve, mais à distance; surtout il faut que l'état-major s'occupe avec assiduité du mouvement des équipages dans le champ des opérations; il faut qu'il étudie, chaque jour, l'application d'une marche méthodique de ravitaillement des convois divisionnaires, soit sur les réserves roulantes de l'arrière, soit sur les centres de ravitaillements mobiles établis dans les gares de chemin de fer.

Il faut encore que l'état-major, faisant en arrière manœuvrer le matériel tout comme en avant il fait marcher les colonnes, cherche à généraliser la méthode des grands magasins roulants manœuvrant à l'arrière de l'armée ou sur ses flancs et à distance constante; méthode précieuse qui crée l'indépendance des opérations relativement aux voies ferrées et assure de larges réserves, sans cependant entraver la marche des colonnes.

Conduites sans méthode, nos armées, au début, ont dû être administrées de même. Dans la période initiale, la surprise d'une guerre non préparée trouva l'administration sans approvisionnements généraux suffisants : mais, dans la suite, l'administration territoriale déploya une activité prodigieuse. A Paris, non-seulement elle nourrissait une grande armée, mais par les énormes cessions qu'elle faisait à la cité, elle eut la gloire de prolonger de plusieurs semaines ce mémorable siége. En province, les denrées de toutes sortes encombraient les gares et les voies dans le centre, à l'est, comme à l'ouest; et si à peu de distance de ces

puissantes ressources, les troupes ont cependant souffert, c'est le mouvement, le mouvement seul qui a manqué.

Les souffrances de ces jeunes armées furent souvent, du reste, le résultat de l'inexpérience d'officiers trop novices et de cadres sans valeur aussi bien que de l'imprévoyante nonchalance de tant de jeunes recrues incapables de comprendre l'importance des vivres de réserve dans le sac. Souvent enfin, trop souvent, ces souffrances prétendues n'ont été dans le cours des retraites que le déguisement de la lâcheté des fuyards.

D'une manière générale cependant, et en laissant de côté, pour les motifs déjà indiqués, les opérations de l'armée de Metz, il faut, dans la dernière guerre, envisager deux périodes distinctes dans le fonctionnement de l'intendance *aux armées d'opérations*.

La première a été malheureuse dans ses résultats; la seconde a donné l'exemple d'une grande armée sortant du désordre, inaugurant la méthode et, relativement aux circonstances, bien administrée.

Après Wœrth, l'administration des 1er et 5e corps, déjà si mal outillée, s'est trouvée absolument disloquée. Vivre régulièrement sur des convois disparus devenait impossible; vivre sur l'habitant l'était à peu près autant dans les conditions de cette retraite désordonnée, du moment où l'on ne prenait pas le parti de cantonner avec méthode et d'imposer la nourriture aux populations. Les habitudes invétérées de système algérien, nos fausses doctrines d'une absurde philanthropie sur les usages nouveaux de la guerre, la crainte pusillanime d'imposer à

notre pays une trop lourde charge, n'ont pas permis l'emploi méthodique de ce procédé si efficace qui eût limité la débandade et fait obtenir avec ordre ce que les soldats se sont fort bien procuré en désordre.

Dans la courte campagne de Châlons à Sedan, on n'a, pour les mêmes motifs, que très-mal utilisé les ressources du pays. On fut alors réduit à vivre principalement sur ses convois. Or, l'insuffisance de ces convois dans quelques corps, leur nullité dans d'autres étaient le résultat forcé d'une organisation précipitée. Il fallut alors se rabattre sur les gares de chemins de fer pour y puiser presque directement la subsistance de chaque jour; et quand, après avoir perdu ainsi un temps précieux, on dut cependant s'éloigner de la voie ferrée, les souffrances commencèrent. Tels qu'ils étaient d'ailleurs, les convois n'ont pu rendre, au moment critique du contact avec l'ennemi, que des services très-limités, parce qu'ils ont été conduits d'une façon déplorable. Les approvisionnements demandaient à être mis en mouvement d'une manière réglée et le mouvement fut désordonné.

Cependant, après les grands désastres, une nouvelle grande armée s'organise, sous l'impulsion d'un vigoureux et fougueux ministre. L'intendance, largement outillée et pourvue de tout, satisfait cette fois à tous les besoins, malgré la rigueur d'une saison exceptionnelle et en dépit de la difficulté de deux retraites. Après l'avoir vue faillir dans les grands événements du début de cette guerre, on sent qu'elle se relève. De l'aveu de tous les commandants de corps d'armée ou de division, les services marchent

bien, et tout homme, qui ne quitte pas volontairement le rang, reçoit avec régularité ses distributions journalières. On ne sait pas encore vivre chez l'habitant et cependant les réquisitions légales produisent davantage. On vit principalement sur les convois, mais le général en chef les veut, il les veut considérables, et parce qu'il les veut tels, il s'occupe avec sollicitude de les faire mouvoir avec méthode.

Un intendant général habile imprime la méthode dans la disposition des lignes successives de magasins, et tout en stimulant énergiquement l'initiative individuelle, il parvient à introduire l'ordre, la régularité, presque l'uniformité dans tous les services.

L'intendance peut être fière de ce qu'elle a fait dans cette dure campagne active de quatre mois d'hiver ; et si l'injustice de l'opinion excitée par les premiers événements a laissé dans l'ombre cette seconde période, à nous de la mettre en lumière, à nous surtout de la faire connaître à ces nobles captifs de l'armée régulière que les douleurs de la captivité ont rendus trop injustes, et qui au delà de Metz ou Sedan n'ouvrent pas les yeux sur ce qui a été tenté, sur ce qui a été obtenu.

L'intendance a réussi dans l'armée du général Chanzy ; elle pourra réussir encore dans les mêmes conditions d'outillage et de commandement. Elle vient de le prouver une fois encore et d'une façon incontestée dans l'armée de Versailles, pendant le second siége de Paris aussi bien que dans la grande bataille des sept jours.

Pourquoi donc l'intendance est-elle ainsi accablée de tous côtés par les clameurs irréfléchies de la presse ?

Pourquoi est-elle courbée sous le poids de tan d'injustices et de mensonges? Lorsque chacun de nous est personnellement loué, honoré, estimé, quelquefois aimé des chefs militaires sous les yeux desquels il sert, pourquoi ne trouvons-nous chez eux aucune main secourable pour dire bien haut ce que presque tous disent tout bas?

C'est que l'état-major général estime les intendants, mais il n'aime pas l'intendance dont l'indépendance de situation et l'autorité directrice lui portent ombrage; c'est que les anciens colonels se souviennent de la tutelle directrice de leurs administrateurs; c'est que les médecins militaires ont réclamé une indépendance que nous leur avons refusée; c'est qu'une partie turbulente de nos officiers d'administration veut se substituer à nous. Telle est la cause de toutes ces clameurs non contenues par ceux qui nous estiment, entretenues par ceux qui nous envient!

Pour nous abattre il fallait diviser nos attributions; il fallait répéter que l'intendance dirige et contrôle et demander la séparation de deux genres de fonctions incompatibles.

Sous l'ancien régime les commissaires des guerres jouissaient de pouvoirs et d'attributions considérables. Délégués du roi, émanation de la puissance souveraine, ils avaient contribué à l'accomplissement de la grande œuvre qui consistait à unifier la nation par la soumission de la féodalité. Ils proclamaient les lois, recevaient les serments, exerçaient la police et la discipline des troupes. Magistrats, ils avaient sur les chefs militaires le droit de surveillance et de réquisition.

Les temps ont changé : cette magistrature supérieure n'existe plus dans nos institutions militaires; mais l'intendance est demeurée légalement en possession de toutes les attributions administratives, et, de son ancienne situation sous la royauté, elle n'a conservé que l'indépendance officielle vis-à-vis du commandement.

Cette prérogative est, depuis 80 ans, la pierre d'achoppement de nos rapports avec les chefs militaires qui n'ont cessé de gagner un terrain difficile à conquérir et qui, aujourd'hui, jugent le moment opportun pour achever légalement l'œuvre qu'ils poursuivent patiemment. Telle est la raison certaine pour laquelle tous s'occupent avec ardeur de la reconstitution du corps des administrateurs. Le public seul peut continuer à croire que les transformations projetées se sont spontanément imposées à tous, comme le résultat d'une expérience récente et décisive.

Au reste, s'il est vrai que l'intendant ne soit plus magistrat, il est vrai aussi qu'il n'est pas contrôleur dans le sens rigoureux de ce mot.

L'intendance est essentiellement un corps d'administrateurs, chargé par délégation du ministre, d'assurer tous les besoins en y consacrant l'emploi d'un énorme budget. Cette administration s'exerce, soit directement par l'intendance elle-même, soit avec le concours de gestionnaires collectifs ou individuels, soit avec le concours d'agents de toute nature. Elle impose non pas le contrôle, mais la surveillance administrative de tout directeur sur ses agents d'exécution.

Quant au véritable contrôle, agissant en dehors de toute participation à la direction, il est seulement

exercé par les payeurs du Trésor, en ce qui concerne la justification des dépenses, et au degré supérieur par les inspecteurs, les bureaux ministériels et la Cour des comptes, en ce qui concerne les actes de gestion. Si donc l'on jugeait utile d'organiser un contrôle local, indépendant et extérieur, ce n'est pas l'intendance qu'il faudrait dédoubler, c'est un corps tout neuf que, latéralement à elle, il faudrait créer : ce corps devrait être recruté, à coup sûr, dans l'élément civil, en dehors des influences de la camaraderie militaire.

Une semblable institution, nécessairement onéreuse au Trésor, ne donnerait pas, à l'intérieur, des résultats plus sérieux qu'une inspection générale bien faite. A l'armée, ce genre de contrôle serait illusoire et dangereux ; à l'intérieur, comme à l'armée, il ne s'exercerait que sur les actes matériels de gestion, sans pouvoir embrasser l'appréciation des actes autrement importants de l'administration.

La situation spéciale de l'armée et les exigences particulières du service de guerre doivent donc faire repousser formellement une institution théoriquement séduisante, pratiquement inutile, illusoire ou dangereuse.

Le service de l'ancienne inspection aux revues participait de la direction aussi bien que le service du commissariat. L'un administrait le personnel, l'autre le matériel. Une nouvelle séparation de ces attributions est, dans l'ordre des choses, possible; car elle n'engage en rien les grands principes. Mais la fusion qui a été opérée en 1817 a bien eu aussi sa raison d'être ; elle donne au bon emploi du personnel une élasticité importante ; dans bien des cas,

elle supprime un rouage ; enfin, faisant rejaillir sur les administrateurs du matériel un peu de cette situation honorifique qu'il est indispensable de donner aux administrateurs du personnel, elle a contribué à relever, par un bon recrutement, le niveau moral des premiers. La fusion doit donc être maintenue, car elle a beaucoup d'avantages et n'aura plus d'inconvénients désormais, si la loi d'organisation de l'armée permet d'instituer convenablement un cadre auxiliaire susceptible de doubler immédiatement l'effectif beaucoup trop restreint de notre corps, lors d'une mobilisation.

En résumé, notre mécanisme administratif est bon dans son ensemble et nous ne le disloquerons pas sans danger sérieux. Une seule chose lui manque bien réellement, c'est un lien efficace entre l'autorité qui commande et celle qui administre, situation qui se traduit par une dualité dans la direction. Ce lien déplacera sans doute les responsabilités, et ce sera justice ; mais aussi il amènera l'unité de vues et l'unité d'action. Le sentiment de la responsabilité fera faire à nos généraux ce qu'ils ont omis ; il leur fera apprendre ce qu'ils ont ignoré, et, instinctivement, *les moyens de pourvoir se lieront à l'ordre de pourvoir.*

Cependant, seul, l'état-major général ne peut administrer l'armée, parce qu'en lui donnant, avec la responsabilité, la direction des grandes lignes, il faut absolument le débarrasser de cet immense détail, en lui laissant toute la liberté d'esprit qu'exigent les opérations militaires.

L'état-major général doit donc administrer par le moyen d'un corps spécial d'administrateurs qui

opérera par délégation des généraux commandant le territoire ou les corps d'armée, comme aujourd'hui il agit par délégation du ministre.

Ce lien si nécessaire apparaîtra aussi comme logiquement utile pour les divers services spéciaux de l'armée qui, aujourd'hui, et surtout à l'état de paix, fonctionnent chacun pour leur compte sans liaison entre eux, sans direction locale d'ensemble.

Dès lors, l'intendance demeurera avec son organisation hiérarchique propre, aussi bien que les corps spéciaux dont il vient d'être parlé, et, sous la réserve de ce lien étroit dont la recherche doit être aujourd'hui le but de nos efforts communs, l'intendance continuera à administrer avec l'aide des divers personnels administratifs aujourd'hui placés sous ses ordres.

L'existence d'un contrôle extérieur sérieux, appliqué aux actes si importants de la haute administration, demeurant une illusion sans racine dans le passé, comme sans fondement dans l'avenir, la bonne composition du corps des administrateurs apparaît comme une nécessité impérieuse. La grandeur des besoins à satisfaire dans toutes leurs variétés exige des intelligences ouvertes aux connaissances générales ; le contact de l'état-major général exige l'éducation sociale ; enfin, le maniement des choses de l'armée et la stratégie dans le mouvement des approvisionnements veulent que les administrateurs sortent des entrailles de l'armée elle-même pour en connaître les besoins ou les exigences et pour s'identifier par le dévouement à toutes ses misères. Perpétuant donc en cela les créations des Saint-Germain, Bonaparte, Gouvion Saint-Cyr et

Soult, nous continuerons à recruter solidement l'intendance militaire parmi les officiers de l'armée.

Sans prolonger d'une manière rigoureuse une exclusion qui, en principe, ne se justifierait plus dans une organisation d'ensemble où tous les hauts grades et les fonctions importantes semblent devoir être donnés désormais au concours, nous éviterons cependant de confondre absolument, dans leurs personnels, la direction et la gestion. L'exclusion absolue du concours de l'intendance des officiers comptables de nos services administratifs doit être levée. Mais, en détruisant cette barrière, nous demanderons que ces admissions nouvelles soient du moins limitées et qu'elles demeurent le fruit bien mûri d'un concours impartial et sérieux avec les candidats de la catégorie actuelle. Cette mesure relèvera le niveau moral d'une partie de nos gestionnaires, et l'expérience nous apprendra si tous désormais se montrent dignes de l'intérêt dont cette proposition serait le témoignage. Le jury qui présidera à ce concours si important n'oubliera pas que, pour exercer des fonctions supérieures, il s'agit, moins de posséder en détail quelque spécialité professionnelle, que d'avoir ces connaissances générales, ce niveau d'intelligence et d'éducation sociale qui créent l'aptitude, l'autorité, la dignité et la moralité.

Enfin, une combinaison particulière et toute nouvelle créera un cadre auxiliaire sérieux tout prêt à venir immédiatement doubler en sous-ordre le personnel titulaire trop insuffisant, sans avoir, pendant la paix, l'inconvénient d'encombrer les cadres réguliers et sans crainte de voir, par une fusion ultérieure, le corps de l'intendance essentiel-

